NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

GUIDO RIVOSECCHI*

LO STATO DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA TRA *PERFORMANCE*, *MILESTONE*, *TARGET* ED EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA: UN "METODO" DI GOVERNO ANCORA COMPLESSIVAMENTE DELUDENTE**

Abstract [It]: Il contributo prende in esame il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nelle origini e nelle fasi attuative sino ai più recenti sviluppi, mettendone in rilievo le peculiarità quale rinnovato "metodo" di governo per fruire dei fondi del *Next Generation Europe* (NGEU) in relazione alla valutazione dei risultati e ai relativi sistemi di controllo. In particolare, ne viene ricostruita la natura giuridica di atto di indirizzo politico – sia pure con tutte le difficoltà di trasporre tale nozione in chiave euro-unitaria – non legificato e modificabile secondo le procedure previste dal Piano stesso. Pur costituendo strumento idoneo a realizzare obiettivi di medio-lungo periodo di sicuro rilievo costituzionale (transizione ecologica e digitale e stabilità finanziaria complessiva), nella "doppia dimensione", europea e nazionale, che costituisce il *proprium* della costruzione europea, ne sono messi in rilievo i profili critici, sia quanto alla capacità di compensare i limiti della costruzione europea e del Patto di stabilità e crescita per garantire sviluppo economico e investimenti a garanzia dei diritti (anche in relazione alla recente riforma delle *fiscal rules* europee), sia in punto di compatibilità con il Titolo V Cost., quanto al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e autonomie territoriali, sia in ordine alla capacità di assicurare il rispetto del principio democratico quanto agli "*addendum*" che si vanno profilando.

Abstract [En]: The paper takes the National Recovery and Resilience Plan from its origins and implementation phase to the most recent developments, highlighting its specificities as a new "method" of government to benefit from Next Generation Europe (NGEU) funds in terms of evaluation of results and related control systems. In particular, its legal nature as an act of political direction is reconstructed – albeit with all the difficulties of translating this notion into a single European key – as non-legislative and modifiable according to the procedures set out in the plan itself. Although it is a suitable instrument for achieving medium and long-term objectives of some constitutional importance (ecological and digital transition and general financial stability), its critical profiles are highlighted in the "dual dimension", European and national, which is the propriety of European construction, both in terms of its ability to compensate for the limits of European construction and the Stability and Growth Pact, to guarantee economic development and investment to guarantee rights (also concerning the recent reform of European fiscal rules), and in terms of its compatibility with Title V of the Constitution, in terms of the constitutional distribution of competences between the State and the territorial autonomies, and in terms of its ability to guarantee respect for the democratic principle in relation to the "addenda" that are emerging.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il saggio costituisce la versione rielaborata e ampliata della relazione al V Convegno Nazionale di Contabilità pubblica *Nuovi paradigmi finanziari per una Europa sostenibile, digitale, inclusiva*, promosso dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Pisa e dal Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia e tenutosi a Pisa il 15-16 dicembre 2022, i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

ISSN 2279-7238

Parole chiave: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, "metodo" di governo del *Next Generation Europe* (NGEU), limiti, autonomie territoriali, principio democratico

Keywords: National Recovery and Resilience Plan, Next Generation Europe (NGEU) "Method" of Governance, Limits, Territorial Autonomy, Democratic Principle

SOMMARIO: 1. Il contesto, gli obiettivi e il procedimento di approvazione del PNRR. – 2. La natura giuridica del Piano. – 3. Obiettivi e riforme. – 4. Il sistema delle fonti del PNRR. – 5. Lo stato di avanzamento nell'attuazione del Piano, gli equilibri della finanza pubblica e la riforma del patto di stabilità.

1. Il contesto, gli obiettivi e il procedimento di approvazione del PNRR

Attraverso l'analisi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR) e del suo stato di attuazione è possibile ricavare indicazioni di particolare rilievo circa il 'rendimento' dell'azione dei Governi e, più in generale, delle amministrazioni e dei pubblici poteri chiamati all'attuazione del Piano stesso.

Nelle origini e nella fase di realizzazione il PNRR mostra un duplice volto. Da un lato, il Piano è la risposta immediata alla crisi mediante un significativo programma di investimenti di fronte a emergenze senza precedenti: dall'emergenza pandemica, a quella economica e, successivamente, a quella energetica conseguente al conflitto in Ucraina[1]. Dall'altro lato, il PNRR costituisce un piano di sviluppo capace di proiettare i suoi effetti oltre la durata dei Governi e dei Parlamenti, includendo azioni specifiche sino al 2026, ma che perseguono una trasformazione sociale ed economica di lungo periodo (sino al 2050), inserendosi nei programmi del c.d. *New Green Deal* europeo avviati sin dalla fase precedente alla pandemia per garantire i diritti di cittadinanza e incentivare le opportunità connesse alla transizione ecologica e digitale assicurando, al contempo, la stabilità finanziaria[2]. Il PNRR esprime, quindi, un insieme di interventi rivolti a minimizzare l'impatto economico e sociale della pandemia e, al contempo, si pone come significativo programma finalizzato a rendere economia e società maggiormente coese e resilienti in una prospettiva di lungo periodo. In definitiva, il Piano costituisce strumento di transizione dalla fase emergenziale a quella ordinaria di governo delle politiche pubbliche in una prospettiva di medio-lungo periodo. Tale procedimento, che aspira a costituirsi come rinnovato 'metodo' di governo, consente di includere anche gli obiettivi che si rendono di volta in volta necessari, sia pure secondo le regole e le procedure previste dal PNRR stesso.

[1] Non a caso, a seguito del 'pacchetto' di proposte presentate dalla Commissione europea il 18 maggio 2022 – c.d. *REPowerEU* – è stato inserito un apposito 'capitolo' al PNRR di ciascuno Stato membro per favorire l'autonomia energetica: sul punto, cfr., ad esempio, N. LUPO, *I poteri dello Stato alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it - paper*, 7 settembre 2022, 3. Ciò implica l'esigenza, come proposto dalla Commissione, di modificare il reg. (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 (cfr. proposta COM (2022) 231 *final* del 18 maggio 2022).

[2] Al riguardo, cfr., per tutti, P. BILANCIA, *Per uno spazio europeo dei diritti sociali*, in ID., *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2019, 1 ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla «prova» del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 329.

A tali fini l'attuazione del Piano quale condizione per fruire dei fondi del *Next Generation Europe* (d'ora in poi: NGEU) si inscrive nei programmi di finanziamento previsti dal *Recovery and Resilience Facility* (d'ora in poi: RRF) e dal *Pacchetto di Assistenza e Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa* (risorse REACT-EU, già destinate ad integrare i fondi strutturali 2014-2020). Sotto questo profilo, il Piano è anche un modello di sperimentazione di alcuni aspetti di una nuova *governance* economico-finanziaria dell'Unione, il cui rendimento dipenderà dalla capacità dei PNRR di creare crescita e di favorire una maggiore duttilità nell'applicazione del RRF in relazione all'evoluzione del quadro economico-finanziario 2021-2026 quale strumento complementare del patto di stabilità, dal momento che quest'ultimo si è rivelato carente sul versante della crescita. L'impatto del PNRR va quindi oggi valutato anche alla luce della riforma delle *fiscal rules* europee a cui è dedicata la parte conclusiva di questo lavoro.

In questo contesto, il NGEU prevede un programma di investimenti senza precedenti di fronte a un'emergenza senza precedenti, almeno nel periodo repubblicano. Per quanto riguarda la Repubblica italiana, presentando il PNRR alla Commissione europea secondo quanto previsto dall'art. 18, par. 1, del regolamento (UE) n. 2021/241, è stato richiesto un finanziamento di circa 192 miliardi di euro, di cui circa 67 a titolo di sovvenzioni a fondo perduto e circa 124 a titolo di prestiti.

I PNRR vengono presentati alla Commissione europea dagli Stati che intendono ricevere contributi finanziari (art. 18 del regolamento (UE) n. 2021/241): si tratta di documenti articolati e motivati addotti a sostegno della richiesta (art. 18, comma 4)[3]. A seguito dell'istruttoria svolta su di essi dalla Commissione europea, in stretta collaborazione con gli Stati membri, la Commissione presenta una proposta a cui fa seguito una «decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea (composto dai ministri di tutti gli Stati membri) che approva la valutazione del PNRR da parte della Commissione (art. 20, par. 1) sulla proposta di Piano. In essa sono stabiliti «le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i traguardi e gli obiettivi e i contributi finanziari», nonché, nel caso in cui (come accaduto per l'Italia) sia richiesto anche un sostegno sotto forma di prestito, l'importo di tale sostegno «e le riforme e i progetti di investimento supplementari che lo Stato membro deve attuare avvalendosi di tale prestito, compresi i traguardi e gli obiettivi supplementari» (art. 20, parr. 2 e 3)[4]. In tal modo, è stata approvata la valutazione della Commissione sul PNRR in cui sono inclusi progetti di investimento e riforme da attuare, compresi i traguardi e gli obiettivi da conseguire.

Con tale decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea, lo Stato membro «perde in buona sostanza la disponibilità dei contenuti del proprio Piano»[5] poiché, sulla base dell'accordo sottoscritto con la Commissione, si instaura con essa una relazione

[3] Al riguardo, cfr., ad esempio, D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. DE LUNGO - F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli, 2023, 21 s.

[4] Cfr. *ibid.*, 21 s.

[5] M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 283.

«fortemente asimmetrica»[6]. L'accordo di attuazione previsto dal regolamento costituisce un «impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario»[7] e vincola lo Stato membro alla verifica del corretto impiego dei fondi erogati per l'attuazione delle riforme e degli investimenti. Dal conseguimento dei «traguardi» (*milestone*) e degli «obiettivi» (*target*) dipende il pagamento delle varie *tranche* del finanziamento ottenuto.

In sostanza, il Piano costituisce strumento di transizione dalla fase emergenziale a quella della gestione ordinaria delle politiche pubbliche. A tali fini, il PNRR riprende e integra le riforme già suggerite nelle *Country Specific Recommendations* (d'ora in poi: CRS) inviate ogni anno agli Stati membri dalle istituzioni europee nell'ambito del calendario comune di bilancio che già contenevano precise indicazioni in termini di «traguardi» (*milestone*, di carattere prevalentemente qualitativo o procedurale) e di «obiettivi» (*target*, di carattere prevalentemente quantitativo) scadenzati su un arco temporale quinquennale[8].

In definitiva, al fine di proseguire nel percorso verso un'integrazione sempre più stretta tra gli Stati membri, i PNRR sono stati previsti dalla normativa europea come strumento per realizzare obiettivi europei di medio-lungo periodo (transizione ecologica e digitale e stabilità finanziaria complessiva), nella 'doppia dimensione', europea e nazionale, che costituisce il *proprium* della costruzione europea.

Quanto al loro fondamento nel diritto dell'Unione, i PNRR sono disciplinati dal già richiamato regolamento (UE) n. 2021/241, relativo al dispositivo per la ripresa e la resilienza, e sono istituiti come strumenti necessari per poter fruire dei finanziamenti previsti dal *Next Generation Europe* (NGEU) e dalla sua componente principale costituita dal *Recovery Fund*. Essi sono capaci di creare debito europeo di dimensioni inedite senza la previa garanzia degli Stati, in buona parte destinato a erogazioni a fondo perduto per finanziare il PNRR.

Al fine di inquadrare gli obiettivi previsti dal Piano, il procedimento e il relativo sistema di finanziamento, occorre tenere presenti alcune premesse. In primo luogo, tra i principali criteri di valutazione in ordine alla concessione e al prosieguo dei programmi di finanziamento sono espressamente richiamate le specifiche raccomandazioni annualmente rivolte agli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo.

In secondo luogo, la capacità di orientare le politiche economiche degli Stati dipende anche dalle tecniche di valutazione e monitoraggio del Piano circa l'impiego delle risorse; tecniche che costituiscono l'aspetto sperimentale rispetto alle comuni regole di governo delle finanze pubbliche già da tempo utilizzate nel c.d. Semestre europeo.

In terzo luogo, tenendo conto dello stato della finanza pubblica italiana (debito pubblico particolarmente elevato e difficoltà di riportare sotto controllo il disavanzo)[9], dagli

---

[6] M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il corriere giuridico*, n. 8-9/2021, 1028.

[7] Cfr. art. 23, par. 1, del reg. (UE) n. 2021/241.

[8] Cfr., in particolare, *Country Specific Recommendations*-CSR del 2019 e del 2020: Comm. EU 20.5.2020 COM (2020) 512 def.; Comm. EU 5.6.2019 COM (2019) 512 def.

[9] Il debito pubblico è stimato al 150,3 per cento nel 2021 per scendere – secondo le previsioni Nadef 2022 – tra il 147 e il 145,7 nel 2022; il disavanzo al 5,6 per cento nel 2022, anche se previsto in calo per i prossimi anni dalla Nadef 2022: 4,5 per il 2023; 3,7 per il 2024 e ritorno al 3 per cento soltanto nel 2025: cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E

interventi europei dipende in buona parte la tenuta delle misure di sostegno all'economia già votate in extra-*deficit* dal Parlamento nazionale per fronteggiare la crisi pandemica[10].

Tenendo conto del quadro economico-finanziario generale, nel caso italiano particolarmente pesante, la Commissione sottoscrive un accordo attuativo con lo Stato membro interessato[11], instaurando così – come poco sopra detto – una *relazione asimmetrica*, secondo moduli giuridici tipici che assistono chi chiede un finanziamento a un istituto bancario o una sovvenzione a un'amministrazione pubblica o propri del concessionario che fruisce di un appalto[12]. L'accordo di attuazione previsto dal regolamento costituisce un «impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario»[13] e vincola le parti alla verifica del corretto impiego dei fondi erogati per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento previsti dal PNRR, nonché all'adozione delle misure necessarie a prevenire frodi, corruzione e conflitti di interesse. Lo stesso accordo autorizza la Commissione europea, l'Olaf e la Corte dei conti europea ad effettuare verifiche e controlli[14]. Alla Commissione europea, quindi, è affidato il ruolo centrale nel procedimento che può condurre a sanzioni giuridiche nei confronti dello Stato membro: dalla riduzione del sostegno finanziario previsto, alla sospensione dell'erogazione delle risorse, agli obblighi restitutori a carico dello Stato inadempiente.

Secondo quanto previsto dal regolamento finanziario, il procedimento è quindi sorretto da *sanzioni giuridiche*[15], che vanno dal diritto di ridurre proporzionalmente il sostegno finanziario previsto alla possibilità di recuperare gli importi dovuti e di richiedere il rimborso anticipato dei prestiti in caso di grave violazione di obblighi previsti dagli accordi, oltre che in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi a danno degli interessi finanziari dell'Unione[16]. Inoltre, la Commissione – e questo costituisce l'elemento di maggiore novità rispetto ai poteri da essa esercitati nel Semestre europeo – ha il diritto di risolvere gli accordi e di recuperare integralmente i finanziamenti erogati nel caso in cui lo Stato membro non abbia compiuto progressi concreti in relazione al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi indicati nel Piano[17].

Nel caso italiano, con il sostegno di due risoluzioni approvate ad amplissima maggioranza dai due rami del Parlamento, il Governo ha richiesto le risorse necessarie al finanziamento del PNRR in sede europea, vincolandosi giuridicamente con l'Europa a

---

DELLE FINANZE, *Documento di Economia e finanza*, 2022, Nota di Aggiornamento, versione rivista e integrata, Roma, 4 novembre 2022, 23 ss., spec. 27.

[10] I decreti-legge adottati per affrontare l'emergenza pandemica dai governi che si sono susseguiti sono stati finanziati mediante scostamenti dall'obiettivo di medio termine autorizzati dalle Camere a maggioranza assoluta che hanno determinato extra-*deficit* per finanziare le misure di contrasto alla crisi. In particolare, dal secondo scostamento (29 aprile 2020) la forbice si allarga in modo esponenziale poiché il saldo netto da finanziare (155 miliardi) è aumentato più del triplo di quanto è aumentato l'indebitamento netto (50 miliardi).

[11] Cfr. art. 23 del reg. (UE) n. 2021/241.

[12] Insiste su questo aspetto M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale*, cit., 1028.

[13] Art. 23 del reg. (UE) n. 2021/241.

[14] Cfr. art. 22, par. 2 del reg. (UE) n. 2021/241.

[15] Sul 'sistema di sanzioni', cfr. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale*, cit., 1029; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., 283 s.

[16] Cfr. art. 22, par. 5, del reg. (UE) n. 2021/241.

[17] Cfr. art. 22, par. 9, del reg. (UE) n. 2021/241.

realizzare un Piano di riforme e investimenti che è tra i più vasti e impegnativi tra quelli presentati dagli Stati membri.

In questo contesto, il Piano, il suo stato di attuazione e il sistema dei controlli che sono stati oggetto di particolare approfondimento da diverse prospettive di analisi in questa Sessione dell'odierno Convegno, meritano di essere approfondite anche alla stregua delle categorie del diritto costituzionale. Cogliendo questo angolo visuale, sembra anzitutto opportuno approfondire la natura giuridica del Piano e le conseguenti implicazioni sulle *performance*, vale a dire sulla configurazione delle *milestone* e dei *target* come vincoli-obiettivo nell'azione dei poteri pubblici e privati (nella misura in cui sono coinvolti come 'soggetti attuatori' del PNRR). Tanto chiarito, sarà possibile ricostruire il sistema delle fonti posto in essere sul versante interno al fine di garantire l'adeguamento organizzativo e funzionale alla realizzazione del Piano.

Infine, potrà essere preso in esame lo stato di avanzamento nell'attuazione del Piano anche in relazione agli equilibri di finanza pubblica, anche in relazione alla questione della transizione dalla fase emergenziale a quella ordinaria. Infatti, non deve essere trascurato che il PNRR è stato elaborato in un contesto in cui il patto di stabilità europeo era stato sospeso per fronteggiare l'emergenza, ma si proietta in una fase in cui le *fiscal rules* europee sono già state ripristinate e riformate.

2. La natura giuridica del Piano

Tanto premesso, al fine di comprendere gli effetti giuridici sulla realizzazione degli obiettivi e delle riforme e sul relativo impiego delle risorse, occorre preliminarmente soffermarsi sulla natura giuridica del PNRR. Da questo punto di vista, l'attuazione del Piano e l'impiego delle risorse si collega alla richiamata questione della transizione dalla fase emergenziale a quella ordinaria.

Quanto alla natura giuridica del Piano, sono state avanzate diverse tesi in dottrina. Ci si limita qui a ricordare che secondo larga parte degli studiosi il PNRR appare riconducibile alla categoria degli atti di indirizzo di carattere vincolante[18], collocati sulla falsariga dei procedimenti euro-nazionali[19]. In particolare, il PNRR può essere qualificato come atto di indirizzo politico 'normativo', riprendendo le note categorie del diritto costituzionale[20], sia pure con tutte le difficoltà dogmatiche di trasporle in chiave euro-unitaria, in quanto esso è

[18] Cfr., tra gli altri, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *federalismi.it*, n. 18/2021, 251 ss.; E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 210 ss.

[19] Cfr. E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le* sue *fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 19 ss.; N. LUPO, *I poteri dello Stato alla luce del PNRR*, cit., 4 ss.

[20] Cfr., per tutti, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, 28 ss.; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 136 ss.

idoneo ad orientare l'azione di Governo e Parlamento sia nei contenuti e negli obiettivi, sia nelle procedure[21].

Queste ricostruzioni del PNRR muovono proprio dall'analisi dei contenuti e degli obiettivi previsti, anche sopra più volte richiamati: *milestone*, obiettivi di carattere prevalentemente quantitativo, e *target*, obiettivi di carattere prevalentemente qualitativo. Il Piano assurge ad atto di indirizzo 'normativo' in quanto idoneo ad individuare priorità di carattere trasversale nell'ambito di tre 'assi strategici' fondamentali («digitalizzazione e innovazione», «transizione ecologica» e «inclusione sociale»), a loro volta articolati in sei missioni intese come macro-aree di riferimento rispetto agli obiettivi da conseguire[22], già predeterminati a livello europeo in determinati 'pilastri'. A tali fini, il Programma si articola in 'pacchetti' di riforme strettamente connesse e interdipendenti e già prestabilite nelle modalità e nei tempi di attuazione, che devono essere certi e contingentati[23].

Funzionale al conseguimento di questi risultati è la struttura di *governance* del PNRR, preordinata al raggiungimento degli obiettivi prestabiliti inseriti in un sistema complesso e interdipendente sia sul piano organizzativo, sia su quello procedimentale, in maniera tale da programmare l'attività di indirizzo politico su un arco temporale che va al di là della durata dei Governi e delle stesse legislature, come si è già avuto modo di verificare nel passaggio dal Governo Conte II al Governo Draghi e, successivamente, a seguito delle elezioni politiche del 2022, al Governo Meloni.

Tutto ciò ha prodotto cambiamenti di rilievo sull'azione di governo già determinata nelle direttrici fondamentali e negli obiettivi da conseguire e nella stessa tipologia degli atti normativi da adottare, in larga parte individuati dallo stesso Piano in decreti-legge e decreti legislativi. Quanto detto finisce per connotare in senso 'normativo' l'indirizzo politico espresso dal PNRR, in quanto definito in tutti i suoi aspetti organizzatori e funzionali: dall'individuazione dei soggetti e degli obiettivi, alle attività da svolgere, al coordinamento generale rivolto al conseguimento dei risultati finali[24]. In definitiva, l'indirizzo politico è programmato e definito in tutti i suoi profili: dalla predisposizione degli strumenti giuridici (attività normativa), a quelli organizzativi (attività amministrativa), a quelli finanziari (risorse) in relazione agli obiettivi da realizzare. Tutto ciò rimanda alla verifica dei profili qualitativi (*milestone*) e alla dimensione quantitativa (*target*) di quanto effettivamente realizzato[25].

---

[21] Così, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 251 s.; E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale*, cit., 213 s.

[22] Le sei missioni del PNRR sono così qualificate: a) «transizione verde»; b) «trasformazione digitale»; c) «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti»; d) «coesione sociale e territoriale»; e) «salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi»; f) «politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze».

[23] Cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 251; E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le* sue *fonti*, cit., 46 ss.

[24] In questo senso, cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 251.

[25] V. ancora *ibid.*, 251 s.

Altri autori, invece, muovendo proprio dal costante rinvio alla dimensione realizzativa previsto dal Piano, vale a dire dall'enunciazione degli obiettivi in termini di *milestone* e di *target* idonei a misurare le *performance* appunto sul piano della realizzazione di quanto enunciato, hanno ritenuto di recuperare la nozione di indirizzo politico esistenziale, secondo la quale la funzione di indirizzo politico non costituirebbe antecedente logico e giuridico dell'azione di governo, poiché i fini a cui tende la funzione di indirizzo politico potrebbero essere ricostruiti soltanto in via successiva in relazione, appunto, agli obiettivi e a quanto realizzato[26].

Altri ancora hanno accentuato la natura di indirizzo politico-amministrativo del Piano, mettendone soprattutto in rilievo l'effetto vincolante rispetto alle singole amministrazioni chiamate a realizzare gli obiettivi del Piano stesso: il raggiungimento dei traguardi (*milestone*) e degli obiettivi (*target*) previsti richiede il coinvolgimento capillare di tutti i soggetti attuatori (singole amministrazioni e soggetti privati)[27], richiamando, per certi aspetti, la nozione di Mortati di «indirizzo politico minore», che si realizza *a latere* dell'indirizzo politico generale per effetto dell'azione delle amministrazioni pubbliche, ma anche degli uffici di diretta collaborazione, nonché di esperti, consulenti e organismi *ad hoc* in ragione della particolare competenza specialistica richiesta per la realizzazione di alcune azioni del Piano[28].

Un'ulteriore linea ricostruttiva è rivolta, invece, a valorizzare il PNRR come atto di pianificazione a portata generale e a proiezione pluriennale[29]. La tesi muove dalla ricostruzione del PNRR quale documento che accompagna la richiesta di contributo finanziario da parte dello Stato[30], per ricondurre il vincolo giuridico che si instaura con le istituzioni europee non tanto al Piano quanto ai relativi «accordi di prestito» sottoscritti ai sensi degli artt. 15 e 23 del regolamento (UE) n. 2021/241, atteso che soltanto tali accordi sarebbero idonei a definire i rispettivi diritti e obblighi delle parti[31]. Al riguardo, si potrebbe aggiungere, muovendo da analoga prospettiva, che il PNRR non è stato approvato con legge, come si avrà modo di chiarire meglio appresso, pur essendo l'istituto delle leggi-provvedimento di approvazione degli atti di pianificazione ampiamente noto alla nostra tradizione giuridico-amministrativa.

Pertanto, secondo questa tesi, il PNRR avrebbe la struttura e i contenuti di un atto di programmazione e pianificazione generale a proiezione pluriennale che troverebbe antecedenti negli atti di programmazione economica degli anni Sessanta. In prospettiva non dissimile da quanto previsto dagli istituti della programmazione economica generale[32], la

---

[26] Riprendendo la tesi di C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra Capo del Governo e Ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942, 68 ss.

[27] Cfr., ad esempio, N. LUPO, *I poteri dello Stato alla luce del PNRR*, cit., 15.

[28] Gli spunti, anche in riferimento alla nozione mortatiana di «indirizzo politico minore», sono tratti ancora da A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 253.

[29] Cfr. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale*, cit., 1029 ss.

[30] Cfr. art. 18, par. 4, del reg. (UE) n. 2021/241.

[31] Così, M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale*, cit., 1028 s.

[32] Al riguardo, cfr., per tutti, E. PICOZZA, *Vicende e procedure della programmazione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, I, *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1977, 263 ss.

vicenda del PNRR seguirebbe anzitutto un 'metodo' di pianificazione rivolto a trasformare il potere di indirizzo politico-amministrativo nei singoli atti di realizzazione[33].

A prescindere dall'idoneità di questa tesi a spiegare un fenomeno peculiare al diritto dell'Unione, mutuando categorie che si inscrivevano nella diversa stagione della programmazione economica generale, fondata sull'art. 41, terzo comma, Cost., resta il punto decisivo che accomuna tutte le tesi richiamate che individuano nel PNRR un atto di indirizzo, atteso che il Piano «rimanda all'idea unificante e ordinatoria di un processo in cui le fasi si tengono insieme in vista della realizzazione di una progettualità perimetrata sia nei contenuti che nelle procedure»[34].

Questo aspetto è colto anche da coloro che tendono ad accentuare la dimensione procedurale del PNRR, iscrivendo il Piano tra gli istituti e i procedimenti euro-nazionali, in cui quote della decisione politica sono attratte a livello europeo per effetto di uno scambio di legittimazione reciproca tra istituzioni europee e istituzioni nazionali[35].

Anche queste tesi valorizzano la base giuridica del PNRR, costituita dal regolamento (UE) n. 2021/241, e, in particolare, l'art. 21 in esso contenuto, che disciplina la procedura di modifica del PNRR su richiesta dello Stato interessato sulla base di «circostanze oggettive» e previa valutazione della Commissione europea e, soprattutto, di una nuova approvazione da parte del Consiglio dell'Unione a maggioranza qualificata *ex* art. 16, parr. 3 e 4, del Trattato sull'Unione europea. Ne consegue che il PNRR potrebbe essere modificato soltanto a condizione che le modifiche fossero condivise dalla Commissione e dagli altri Stati membri, che dovrebbero essere convinti a rivedere la valutazione, decisamente positiva, che essi hanno espresso sulle riforme e gli investimenti indicati nel PNRR italiano sottoposto ad approvazione il 30 aprile 2021[36].

Secondo questa tesi, il vincolo giuridico-procedurale, così instaurato tra Stato membro e istituzioni europee, opererebbe – sul piano del procedimento (come accade per molti procedimenti euro-nazionali, basti pensare alla procedura di bilancio) – anche sui futuri Governi e Parlamenti nazionali, di qui alla fine del 2026, sia pure in termini soltanto procedurali, con la possibilità, quindi, di ridefinire e aggiornare tale vincolo, nelle forme e nelle modalità – appunto procedurali – prescritte dal regolamento (UE) n. 2021/241, secondo quanto accaduto, ad esempio, con l'*addendum* sulle fonti energetiche *REPowerEU*.

D'altra parte, la stessa crisi del governo Draghi e il conseguente scioglimento delle Camere nel luglio 2022 hanno mostrato che il PNRR non impedisce lo sviluppo, secondo le consuete modalità, della dinamica fiduciaria tra Parlamento e Governo tipica della forma

[33] Cfr. l'efficace ricostruzione di E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le* sue *fonti*, cit., 61.

[34] Così, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 252.

[35] In questa prospettiva, cfr. N. LUPO, *I poteri dello Stato alla luce del PNRR*, cit., 4 ss.; ID., *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO - F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 1 ss., spec. 3 ss.; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2024, *passim*, spec. 169 ss.

[36] Sul punto, cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, n. 1/2022, vi s.

di governo parlamentare, e dei meccanismi di legittimazione democratico-elettorali previsti dalla Costituzione[37].

Non è infine mancato chi ha sostenuto la tesi della c.d. legificazione del PNRR in forza del nesso di interrelazione funzionale tra il decreto-legge n. 77 del 2021 relativo alla *governance* del Piano e la sua legge di conversione, in quanto «l'approvazione parlamentare non poteva che intendersi estesa ai suoi contenuti sostanziali»[38]. La tesi, sostenuta anche mediante la valorizzazione dei poteri sostitutivi disciplinati dall'art. 12 del decreto-legge n. 77 del 2021[39], implicherebbe l'obbligatorietà giuridica del Piano non soltanto nei confronti delle amministrazioni pubbliche, ma anche nei confronti delle autorità giurisdizionali[40], sicché il PNRR «legificato» sarebbe dotato di «una efficacia rinforzata a beneficio del risultato» che troverebbe fondamento nella legge avvalendosi della sua forza[41].

La tesi della legificazione del Piano sarebbe quindi idonea ad attribuire al PNRR effetti giuridicamente vincolanti per tutti i pubblici poteri e, al contempo, a soddisfare il principio di legalità che richiede che la disciplina della distribuzione delle competenze amministrative e delle modalità del loro esercizio trovi fondamento in fonti di rango primario *ex* art. 97 Cost. Inoltre, sempre secondo questa tesi, poiché il PNRR richiama alla realizzazione di determinati obiettivi poteri pubblici, ma anche poteri privati (almeno nella misura in cui sono qualificati come «soggetti attuatori»), soltanto riconoscendo che il Piano è stato legificato può ritenersi soddisfatta la riserva di legge posta dall'art. 41, terzo comma, Cost. in punto di programmazione e controllo delle attività economiche coordinate dal Piano stesso[42].

Si tratta di una tesi discutibile, sia perché il PNRR, in realtà, *non* è stato legificato, come risulta dalla piana disamina delle sue fonti attuative, sia perché la tesi richiamata appare *unicamente* funzionale ad avvalorare la prospettiva dell'amministrazione 'di risultato'[43], pretermettendo, invece, il principio di legalità nella sua portata sostanziale e gli altri principi costituzionali che vengono in rilievo.

Sotto il primo profilo, per giungere alla pacifica conclusione che il PNRR *non* è stato 'legificato' è sufficiente osservare: che il Piano stesso non è stato approvato con legge pur essendo noto alla nostra tradizione giuridico-amministrativa l'istituto delle leggi di approvazione degli atti di pianificazione che si configurano come leggi-provvedimento; che un conto è riconoscere che singole riforme incluse nel PNRR sono state realizzate mediante fonti di rango primario (peraltro per opzione non sempre indicata dal PNRR, ma per scelta autonoma di Governo e Parlamento) con gli effetti che tali fonti producono e un altro

---

[37] Al riguardo, cfr. N. LUPO, *I poteri dello Stato alla luce del PNRR*, cit., 17.

[38] F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021, 87.

[39] Su cui, invece, criticamente, S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, il Mulino, 2022, 250, nota 21.

[40] Cfr. F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, cit., 88 ss.

[41] Cfr. *ibid.*, 89 s. (ove è contenuta l'espressione virgolettata).

[42] In questo senso, *ibid.*, 87.

[43] Un'ulteriore valorizzazione dell'amministrazione 'di risultato' è ora in F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *federalismi.it*, n. 19/2024, 124 ss.

conto è invece desumere dalla conversione in legge del decreto-legge n. 77 del 2021 la legificazione *per relationem* dell'intero Piano; che, conseguentemente, il PNRR non riveste la forma di legge poiché non è mai stato approvato con legge formale del Parlamento; né tale soluzione è imposta dalla riserva di legge di cui all'art. 41, terzo comma, Cost.[44]. A quanto detto può aggiungersi che, lungi dal sostenere l'esigenza che gli atti di programmazione siano legificati quale effetto delle prescrizioni costituzionali, autorevole dottrina riconnette la capacità di orientamento di tali atti al sistema di programmazione nel suo complesso e non già alla forma giuridica degli atti stessi[45].

Sotto il secondo profilo, non essendo stato legificato, è assai dubbio che il PNRR di per sé, senza, cioè, tenere conto delle 'sue' fonti attuative di rango primario, possa soddisfare il principio di legalità e la riserva di legge *ex* art. 41, terzo comma, Cost. in punto di programmazione e controllo delle attività economiche coordinate dal Piano stesso, se non per i segmenti di normativa effettivamente contenuti nei decreti-legge 'attuativi' convertiti in legge. La tesi criticata, invece, sembra presupporre tautologicamente che «l'approvazione parlamentare [del PNRR] non poteva che intendersi estesa ai suoi contenuti sostanziali», così soddisfacendo riserva di legge e principio di legalità[46].

Invero, l'idea che il PNRR sia stato legificato e assuma conseguentemente valore vincolante anche per i giudici sembra sottendere una cultura estremizzata dell'amministrazione di 'risultato', intesa, cioè, in una prospettiva meramente *performativa*. Tale prospettiva – oggi diffusa – si ripropone di accelerare i processi decisionali attenuando il controllo di legalità del giudice in forza del risultato da conseguire 'incorporato' nel parametro legislativo, previa verifica in sede esecutiva del risultato stesso. In tal modo, però, potrebbe diventare più ampio e incisivo il sindacato del giudice comune, a seguito della riduzione dei controlli e delle garanzie del procedimento amministrativo sempre più conformato dai principi del 'risultato' e della 'fiducia', con l'effetto, per eterogenesi dei fini, di rendere giustiziabili scelte fino ad oggi insindacabili perché riservate al merito dell'azione amministrativa, e, quindi, di spostare ulteriormente l'asse della legalità dalla legislazione alla giurisdizione.

Alla tesi della legificazione del Piano sono quindi da preferire le tesi che ricostruiscono il PNRR come atto di indirizzo di natura vincolante.

Un esempio, invece, di effettiva legificazione degli interventi pianificati è quello realizzato dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2021, recante «Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti», con riguardo al meno noto «Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR» (d'ora in poi: PNC). Infatti, con la legge di conversione del succitato decreto-legge, il Parlamento ha approvato il suddetto Piano che è incluso in dettaglio al menzionato art. 1, comma 2, ed è finalizzato a integrare con risorse nazionali gli

---

[44] Cfr. E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le* sue *fonti*, cit., 59.

[45] Cfr. G. GUARINO, *Programmazione economica ed imprese pubbliche: aspetti giuridici*, in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Seconda serie, Milano, Giuffrè, 1970, 277 ss., spec. 279.

[46] Così, F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, cit., 87 (cui appartiene l'espressione virgolettata).

interventi del PNRR al fine di conseguire gli obiettivi indicati (servizi digitale e cittadinanza digitale; tecnologie satellitari ed economia spaziale; ecosistemi per l'innovazione in contesti urbani marginalizzati; rafforzamento delle reti viarie e delle linee di trasporto; efficientamento energetico).

Il PNC è «finalizzato a integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza con complessivi 30.622,46 milioni di euro dal 2021 al 2026»[47]. Le finalità cui sono destinate tali risorse, nonché le somme destinate a ciascuna di esse, sono individuate dall'art. 1, comma 2, del menzionato decreto-legge n. 59 del 2021. Si va dai «servizi digitali e cittadinanza digitale», ai «servizi digitali e competenze digitali», alle «tecnologie satellitari ed economia spaziale», agli «ecosistemi per l'innovazione al sud in contesti urbani marginalizzati», agli «interventi per le aree del terremoto del 2009 e del 2016», al «rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi», alla riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica, al rafforzamento delle reti viarie e delle linee di trasporto, all'efficientamento energetico.

Il PNC, quindi, persegue finalità strumentali a quelle individuate dai tre assi strategici fondamentali del PNRR, ponendosi in una prospettiva sostanzialmente complementare a quella del Piano 'maggiore', sia perché, con riguardo alle singole missioni, prevede ulteriori investimenti lungo le stesse linee di intervento (programmi e interventi *specifici* del PNC) che concorrono al conseguimento degli obiettivi del PNRR, sia perché stanzia ulteriori risorse per gli investimenti previsti dal PNRR (programmi e interventi c.d. cofinanziati). Inoltre, quanto ai finanziamenti, il PNC risulta particolarmente significativo perché mette a disposizione ulteriori risorse nazionali sia per gli investimenti previsti dal PNRR, sia per le singole missioni, per un importo complessivo pari a 30,6 miliardi di euro.

Quanto all'effettivo impiego delle risorse, deve essere infine sottolineato che il PNC rinvia a fonti secondarie per l'individuazione dei 'soggetti attuatori' e, in parte, per l'organizzazione e i procedimenti preposti al finanziamento degli interventi. Pertanto, esso dovrebbe essere valutato con attenzione sotto il profilo del rispetto del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni[48], intervenendo in ambiti materiali di competenza regionale e mettendo a disposizione risorse di provenienza nazionale (e non già europea). Da ciò segue l'esigenza di prevedere istituti di leale collaborazione nella fase attutiva degli interventi e del riparto e impiego delle risorse finanziarie stanziate[49].

In ogni caso, la legificazione del PNC vincola tutti i soggetti attuatori e gli operatori al rispetto puntuale delle misure in esso contenute. Al contrario, le responsabilità giuridiche che implica il PNRR rispetto alla realizzazione delle *milestone* e dei *target* – sorrette, come si è detto, da apposite sanzioni – vincolano la Repubblica italiana nei confronti delle istituzioni europee rispetto alla realizzazione di determinati obiettivi. Tali responsabilità, dunque, sono da ricondurre al piano dei rapporti tra la Repubblica italiana e le istituzioni europee. Per effetto della decisione di esecuzione del PNRR, mediante la quale, come si è detto, lo Stato

[47] Art. 1, comma 1, del d.l. n. 59/2021.

[48] Al riguardo, cfr. M. CECCHETTI, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema delle autonomie territoriali*, cit., 137 ss.

[49] In questo senso, cfr. S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., 239 ss., spec. 242 ss.

perde la disponibilità del Piano, sembra infatti instaurarsi un vincolo giuridico tra Stato membro e istituzioni europee rispetto al conseguimento di obiettivi (*milestone* e *target*) che assumono «preminente valore per l'interesse nazionale». Infatti, il mancato conseguimento degli obiettivi stessi comporta dapprima la riduzione del sostegno finanziario previsto; quindi, la sospensione dell'erogazione delle risorse e, infine, obblighi restitutori a carico dello Stato inadempiente. È dunque nel diritto dell'Unione europea che trovano fondamento diritti, obblighi e sanzioni che vincolano lo Stato membro.

In questa prospettiva, deve essere rammentato che l'art. 1 del decreto-legge n. 77 del 2021 qualifica le disposizioni sulla *governance* del PNRR come «direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del regolamento (UE) 2021/241», in quanto tali disposizioni sono «adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»[50].

Deve essere nondimeno ricordato che l'auto-qualificazione del titolo di competenza legislativa in forza del quale il legislatore statale procede all'attuazione del PNRR non è rilevante[51], per cui, fermo restando il «ruolo per così dire pivotale» dello Stato[52], si tratterà di valutare l'intreccio di competenze statali e regionali nella realizzazione dei programmi e degli investimenti previsti[53].

In definitiva, il PNRR rientra tra gli strumenti di programmazione c.d. *performance based*: basati, cioè, sul conseguimento di determinati obiettivi – accertati secondo criteri predeterminati di misurazione e di monitoraggio – quale condizione per l'erogazione e la distribuzione dei fondi, cui si collega un imprescindibile sistema di controlli sia interni sia esterni rispetto all'effettivo impiego delle risorse[54].

Pur essendo gli strumenti finanziari qui in esame riconducibili ad una logica di complementarietà rispetto ai fondi strutturali in ordine agli obiettivi da conseguire (inclusione e rimozione degli squilibri territoriali), deve essere precisato che l'erogazione e la distribuzione di risorse incentrata su sistemi c.d. *performance based* segue una logica e una metodologia diversa da quella che assiste gli strumenti tradizionali di finanziamento previsti dal diritto dell'Unione europea, a partire dai Fondi per le politiche di coesione («Fondo di sviluppo regionale»; «Fondo di coesione»; «Fondo sociale europeo», dal 2021 denominato «Fondo sociale europeo Plus»). I fondi europei sono infatti fondati su specifiche norme dei Trattati idonee a sorreggere il finanziamento di ben determinate politiche euro-unitarie e,

---

[50] Al riguardo, cfr., tra gli altri, E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le* sue *fonti*, cit., 72 s.

[51] Al riguardo, cfr. Corte cost., sent. n. 1/2008, punto n. 8.5 del *Considerato in diritto*; sent. n. 70/2024, spec. punto n. 7.2 del *Considerato in diritto* (in materia di leggi di interpretazione autentica).

[52] Così, S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit., 243 (cui appartiene l'espressione virgolettata).

[53] Cfr. *ibid.*, 243 ss.; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit., 287 ss.

[54] Cfr. G. RIVOSECCHI, *Dai controlli sulla «sana» gestione ai controlli di legittimità-regolarità dei conti e ritorno? Qualche dubbio e qualche proposta, anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Bilancio comunità persona*, n. 2/2022, 35 ss.

conseguentemente, a erogare risorse in favore di Regioni ed enti pubblici (e – se si tratta di fondi c.d. diretti – anche di persone fisiche) in esecuzione del bilancio dell'Unione. L'impiego e il riparto dei Fondi di coesione, quindi, è incentrato su procedimenti e garanzie di «attuazione finanziaria» basate sulla «rendicontazione della spesa» piuttosto che su valutazioni relative al conseguimento dei risultati e all'impatto dei finanziamenti sui territori. All'opposto, il PNRR, quale strumento di attuazione del RRF, non prevede alcuna rendicontazione puntuale delle spese in quanto i fondi vengono erogati dalla Commissione europea *esclusivamente* in favore degli Stati membri e in relazione all'*effettivo* conseguimento di *target* e *milestone*, secondo un predeterminato cronoprogramma. Da ciò discende l'esigenza di disciplinare adeguatamente non soltanto la *governance* del PNRR, ma soprattutto gli indicatori di valutazione di impatto delle riforme e degli investimenti, da un lato per poter adattare il Piano stesso ai progressivi mutamenti del contesto economico-finanziario e, dall'altro lato, per assicurare la verifica di quanto effettivamente realizzato quale condizione per fruire delle risorse.

3. Obiettivi e riforme

Quanto agli obiettivi del Piano, deve essere anzitutto ricordato che, sin dalla sua versione originaria, il PNRR include tutte le misure attuative, distinguendo investimenti, da un lato, e riforme, dall'altro lato, in relazione alle diverse *milestone* e *target* da conseguire.

Partendo dallo stato di attuazione *legislativa* del Piano, occorre anzitutto fare riferimento alle riforme previste che sono parte integrante del Piano «e catalizzatori della sua attuazione», a partire dalle riforme strutturali che perseguono gli obiettivi indicati nelle CSR del 2019 e del 2020. Infatti, a tali riforme è connessa l'erogazione delle risorse ed esse conseguentemente condizionano l'effettivo conseguimento degli obiettivi.

Il Piano individua quattro categorie di riforme: a) «*orizzontali*» o «*di contesto*» (per un totale di 8), vale a dire interventi strutturali e *trasversali* alla realizzazione delle singole «missioni» previste dal Piano (ad esempio: riforme della pubblica amministrazione e della giustizia); b) «*abilitanti*» (per un totale di 17), in quanto di carattere strumentale all'attuazione del Piano (ad esempio: semplificazioni e concorrenza); c) «*settoriali*» (per un totale di 36), così definite perché contenute all'interno delle singole «missioni»; d) «*di accompagnamento*» (per un totale di 4), in quanto funzionali alla realizzazione degli obiettivi, anche se non sono incluse nel PNRR (ad esempio: la riforma delle politiche per la famiglia, rivolta a promuovere la partecipazione al lavoro delle donne e il sostegno ai giovani; la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, diretta a semplificare le procedure di sostegno al reddito e l'integrazione con le politiche attive del lavoro; la legge sul 'consumo di suolo', basata sui principi del riuso e della c.d. rigenerazione urbana; la riforma fiscale, rivolta a superare la frammentarietà della legislazione tributaria che limita gli investimenti).

Ci si sofferma sullo stato di attuazione delle prime due categorie di riforme previste – quelle, cioè, di carattere strutturale, *orizzontali* e *abilitanti* – poiché su di esse sono valutati gli

«stati di avanzamento» della Repubblica italiana per l'effettiva erogazione delle risorse e che, a tali fini, nel PNRR presentano un maggiore grado di definizione circa gli obiettivi previsti, le modalità e i tempi di attuazione, nonché il relativo monitoraggio.

Si richiamano qui di seguito, in rapida sintesi, le riforme più rilevanti realizzate per conseguire i relativi finanziamenti: le procedure collegate all'attuazione del Piano in materia di ambiente, transizione ecologica, economia circolare, contrasto al dissesto idrogeologico; transizione digitale; contratti pubblici (a partire dal decreto-legge n. 77 del 2021); la riforma del sistema di reclutamento dei dipendenti pubblici; la riforma dell'ordinamento giudiziario lungo le direttrici della riforma della giustizia civile e della velocizzazione del processo penale; la legge annuale per il mercato e la concorrenza per il 2021, che include norme su vigilanza del mercato e conformità dei prodotti; la realizzazione e la gestione di infrastrutture strategiche. A ciò si aggiungono riforme in materia di: contabilità pubblica, a partire dalla riduzione dei tempi di pagamento e dall'introduzione della gestione integrata dei processi contabili; sistema fiscale, con particolare riguardo alla riduzione del *tax gap* mediante il potenziamento dei controlli dell'amministrazione finanziaria e delle infrastrutture tecnologiche; transizione tecnologica. Come si vede, larga parte delle riforme riguardano la finanza e la contabilità pubblica e si collegano direttamente al tema della fruizione e dell'allocazione efficiente delle risorse.

Infine, per il periodo 2024-2026: la rimozione di barriere all'entrata nei mercati e modifica in senso pro-concorrenziale di alcuni regimi concessori (concessioni autostradali); la realizzazione del c.d. federalismo fiscale per Regioni, Province e Città metropolitane; l'introduzione del sistema unico di contabilità economico patrimoniale *accrual*; la riforma '*Recovery Procurement Platform*' relativa alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici; diverse misure di liberalizzazione, semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, secondo quanto definito nell'agenda per la semplificazione; il rafforzamento delle misure di revisione e valutazione della spesa pubblica, implementazione del bilancio di genere e *green budgeting*; gli interventi pro-concorrenziali in materia di accreditamento delle strutture del SSN, della gestione dei rifiuti e delle energie rinnovabili.

Le sei relazioni sullo stato di attuazione del PNRR presentate dal Governo al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 77 del 2021 forniscono indicazioni sui traguardi e gli obiettivi conseguiti a cui è associato il pagamento delle 'rate' delle risorse destinate alla Repubblica italiana.

Riguardo alla prima scadenza, il Piano richiedeva, entro il 2021, il conseguimento di 51 risultati, suddivisi in 49 traguardi (*milestone*) e 2 obiettivi (*target*), correlati a 27 riforme e 24 investimenti nei settori della giustizia, della pubblica amministrazione, dell'*audit* e del controllo, dell'istruzione, delle politiche attive del mercato del lavoro, dei settori digitale e turistico, della semplificazione della legislazione in ambiti materiali quali rifiuti, acqua e trasporti. Il conseguimento di tali obiettivi ha consentito all'Italia di ottenere la prima rata pari al 24,1 miliardi di euro, di cui 11,5 miliardi a titolo di contributo a fondo perduto e 12,6 miliardi di prestito.

La seconda rata, anch'essa pari a 24,1 miliardi, corrispondeva a 44 *milestone* e 1 *target* relativi a riforme delle amministrazioni e degli appalti pubblici, del fisco, dell'istruzione e della sanità, nonché a investimenti in turismo e cultura, idrogeno, rigenerazione urbana, digitale e banda ultralarga.

La seconda relazione del Governo al Parlamento presenta i dati relativi all'attivazione di 334 procedure tra cui si contano 57 appalti pubblici, 212 bandi per l'individuazione di proposte progettuali, 57 bandi per la selezione di esperti, 8 procedure per il riconoscimento di contributi e crediti di imposta[55].

Le spese sostenute sono in larga parte destinate alle seguenti linee di intervento: «Infrastrutture e trasporti» (3,62 miliardi); «Transizione 4.0» (2,97 miliardi); «Ecobonus e Sismabonus» (2,77 miliardi).

Successivamente, nel passaggio alla XIX legislatura, la terza, quarta e quinta relazione al Parlamento forniscono una sintesi analitica delle misure intraprese dal Governo per realizzare il 'nuovo' PNRR, a seguito della revisione approvata dal Consiglio dell'Unione europea l'8 dicembre 2023, su proposta della Repubblica italiana.

In particolare, la terza relazione dà conto della 'fase di transizione' nell'aggiornamento degli assi strategici del Piano, a seguito del conflitto russo-ucraino e della conseguente crisi energetica. Al riguardo, formalizzate le proposte di modifica al PNRR entro la scadenza del 31 agosto 2023, si è proceduto a integrare il capitolo *REPowerEU*[56].

Inoltre, dalla terza relazione il Governo illustra il sistema di coordinamento tra PNRR, tematiche connesse agli affari europei, sviluppo del Mezzogiorno e politiche di coesione, affidate ad un'unica autorità politica. A seguito di questa nuova impostazione, è stato rafforzato il ruolo della Cabina di regia PNRR, affidando ad essa anche il dialogo con i rappresentanti dei principali soggetti economici, sociali e territoriali interessati dalle riforme e dagli investimenti inclusi nel Piano, con particolare riferimento alla transizione verde, alla sostenibilità ambientale, alla trasformazione digitale e alla resilienza del tessuto economico e sociale, anche in raffronto con i Piani degli altri Stati membri.

Nelle relazioni, particolare attenzione è dedicata alla rendicontazione delle fonti di investimento, di volta in volta articolate in prestiti e sovvenzioni per singole linee di intervento, nonché al sistema di monitoraggio e agli indicatori utilizzati per la verifica del raggiungimento degli obiettivi e la loro rispondenza a criteri prestabiliti ai fini della valutazione delle *performance*, secondo l'approccio metodologico che connota il PNRR.

Ulteriore aspetto di particolare rilievo delle suddette relazioni è costituito dall'aggiornamento dello stato di avanzamento del programma 'ReGiS' del Ministero dell'Economia e delle Finanze, vale a dire del sistema di monitoraggio e gestione dei progetti e degli investimenti realizzati che consente di fornire in tempo reale lo stato effettivo di attuazione del PNRR e le risorse realmente impiegate.

---

[55] Cfr. ITALIADOMANI - PNRR, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Sezione I, Roma, 5 ottobre 2022, 4 ss., spec. 20 ss.

[56] Al riguardo, cfr. N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 18 ss.

Anche la quarta, la quinta e la sesta relazione, oltre a fornire gli aggiornamenti sui programmi e sugli investimenti realizzati rispetto a quanto previsto nel cronoprogramma ai fini del pagamento delle relative rate, illustra il lavoro svolto nei rispettivi semestri (secondo del 2023 e primo e secondo del 2024) ai fini dell'attuazione del PNRR 'revisionato', con particolare riferimento al nuovo Capitolo *REPowerEU* e alle strategie di crescita economica.

Al riguardo, deve essere ricordato che il decreto-legge n. 19 del 2024, convertito dall'art. 1, comma 1, della legge n. 56 del 2024, ha introdotto ulteriori elementi di novità quanto al monitoraggio e alla responsabilizzazione del decisore politico-amministrativo per il conseguimento degli obiettivi PNRR, individuando specifici adempimenti a carico dei 'soggetti attuatori' in ordine all'impiego delle risorse da rendicontare e pubblicizzare mediante il sistema 'ReGiS', anche mediante l'ausilio di nuove procedure di coordinamento incentrate su apposite 'Cabine' istituite presso le prefetture per assicurare adeguato supporto ai 'soggetti attuatori'. Sul punto, occorre rilevare che la nuova articolazione di quella che, nella Quinta relazione al Parlamento è definita la «governance unitaria del PNRR», che esprime un'evidente torsione centralistica, tra l'altro con il diretto coinvolgimento del Ministero dell'interno, dovrà essere armonizzata con il riparto costituzionale delle competenze e con il ruolo costituzionalmente riconosciuto agli enti sub-statali[57].

Infine alla luce degli obiettivi menzionati, in chiave retrospettiva e prospettiva, rispettivamente in riferimento alla sesta e alla settima 'rata', occorre richiamare gli investimenti per il finanziamento di due ambiziosi progetti strategici: da un lato, il c.d. '*Tyrrhenian link*', il nuovo corridoio elettrico sottomarino che dovrebbe collegare la Penisola alla Sicilia e alla Sardegna; dall'altro lato, il progetto relativo all'interconnessione 'SA.CO.I.3', per rinnovare e potenziare il collegamento elettrico già esistente tra la Sardegna, la Corsica e la Penisola.

Sia nel monitoraggio della sesta relazione al Parlamento, sia negli obiettivi enunciati in ordine alla settima 'rata', sono tuttavia richiamati numerosi progetti e interventi in ambiti assai diversificati – dalle infrastrutture, alla sanità, dai trasporti all'innovazione – senza che siano indicati in maniera puntuale i tempi previsti per l'effettivo finanziamento dei progetti e degli investimenti, con la conseguenza che non è sempre chiarito l'effettivo impatto che potranno avere sulla crescita e sullo sviluppo economico.

Per quanto qui maggiormente rileva, inoltre, nella prospettiva di analisi propria del diritto costituzionale, si può ricordare che, nelle summenzionate relazioni al Parlamento, è fornito un monitoraggio delle fonti di rango primario adottate rispettivamente per il conseguimento delle diverse 'rate' dei finanziamenti del PNRR.

Con riguardo anche alla sesta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, su questo aspetto deve essere sottolineato il ruolo centrale svolto dal decreto-legge, come

[57] In questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *Gli obiettivi, le riforme e la ripartizione dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, il Mulino, 2024, 83 ss.; 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. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 137 ss.

sarà qui di seguito argomentato, quale ulteriore elemento di torsione dei caratteri della forma di governo alla prova dell'attuazione del PNRR.

4. Il sistema delle fonti del PNRR

Venendo appunto alle fonti utilizzate per assicurare la realizzazione degli investimenti e delle riforme legate alle *milestone* e ai *target*, deve essere anzitutto precisato che il PNRR include tutte le misure attuative, distinguendo – come ho detto – gli investimenti dalle riforme e indicando, in relazione a ciascun intervento, «la legislazione attuativa», «gli atti giuridici», «le procedure amministrative». Le formulazioni non sono sempre univoche e lasciano un certo margine di autonomia agli Stati membri nella scelta della fonte da utilizzare.

In ogni caso, nel nostro ordinamento si è fatto largo ricorso alle fonti primarie anche quando il PNRR non lo prevede espressamente per disciplinare ambiti materiali non ancora oggetto di normazione primaria o per assicurare il conseguimento degli obiettivi di semplificazione e accelerazione amministrativa o per rimuovere ostacoli di ordine burocratico legislativamente determinati o, infine, perché era necessario intervenire su procedimenti disciplinati da fonti di rango primario che andavano abrogati o modificati per assicurare il conseguimento di *milestone* e *target*.

Quanto alle fonti utilizzate, emerge, già a un primo sguardo, la «forza trainante della decretazione d'urgenza nell'attuazione dell'indirizzo politico del Governo»[58]. Infatti, i decreti-legge sono pari a oltre il 50 per cento circa dei provvedimenti normativi presentati per le riforme di attuazione del PNRR. Tale percentuale aumenta a oltre il 75 per cento nel processo di attuazione degli investimenti previsti dal PNRR[59]. Conseguentemente, si tratta molto spesso di decreti-legge di carattere trasversale e multisettoriale, sicché la stessa fonte è spesso utilizzata per attuare un consistente numero di *milestone*[60]. Il ricorso alla decretazione d'urgenza prevale in tutte le scadenze trimestrali del cronoprogramma di attuazione del PNRR, oscillando tra il 50 e il 100 per cento dei provvedimenti normativi di attuazione[61].

Si riscontra anche un considerevole ricorso alla delegazione legislativa e, sia pure in misura nettamente inferiore, a disegni di legge di iniziativa governativa, di cui non pochi vengono, di volta in volta, qualificati come 'collegati' alla manovra finanziaria annuale in quanto strumentali all'attuazione del PNRR[62].

---

[58] Così, E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le* sue *fonti*, cit., 48.

[59] Al riguardo, cfr. già SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura*, n. 4, novembre 2022, Roma, 19.

[60] Sul punto, cfr. *ibid.*, 14.

[61] Cfr. *ibid.*, 18.

[62] Si vedano, ad esempio, la l. n. 129/2022 (*Delega al Governo per il riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, di cui al decreto legislativo 16 ottobre 2003, n. 288*); la l. n. 118/2022 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*); la l. n. 102/2023 (*Modifiche al codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30*).

In alcuni casi, il legislatore è tornato a disciplinare la materia quando il PNRR prevedeva più scadenze in relazione allo stesso obiettivo, specie in relazione a missioni di ampia portata[63], o per le quali erano richiesti più interventi[64]; o, ancora, nel caso degli investimenti maggiormente articolati e complessi, al fine di assicurare proroghe o rifinanziamenti anche nella fase successiva al conseguimento degli obiettivi[65].

Non è certamente un caso che siano ben 9 i decreti-legge adottati dal Governo Draghi per dotare l'ordinamento delle istituzioni di governo del PNRR e per disciplinare organizzazione e procedimento di attuazione del Piano stesso: si va dal decreto-legge n. 59 del 2021, istitutivo del Fondo complementare al PNRR, al decreto-legge n. 77 del 2021, relativo alla *governance* del PNRR e alle misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, al decreto-legge n. 80 del 2021, relativo al rafforzamento delle pubbliche amministrazioni per l'attuazione del PNRR, ad altri decreti-legge che contengono attuazione delle riforme e degli interventi previsti dal Piano. A questi decreti-legge, tutti convertiti in legge, si aggiungono 4 leggi[66], nonché il disegno di legge delega per la riforma fiscale, tutti rivolti ad attuare specifici obiettivi del Piano.

Già ad un primo sguardo, colpisce la mole imponente di fonti di rango primario adottate per garantire tempestivamente l'adeguamento dei profili organizzativi e funzionali delle amministrazioni pubbliche e l'attuazione delle riforme e degli interventi previsti dal PNRR o, in ogni caso, fonti di rango primario strumentali al conseguimento di *milestone* e *target*[67].

Alle fonti di rango primario si aggiungono numerosi provvedimenti attuativi di rango secondario, per un totale di 1.376 con il Governo Draghi (in 19 mesi), con un significativo miglioramento del tasso di 'attuazione' delle fonti di rango primario rispetto ai Governi precedenti (pari, rispettivamente, a 535, in 17 mesi, con il Governo Conte II e a 336, in 15 mesi, con il Governo Conte I). In larghissima parte, tali provvedimenti sono destinati all'attuazione del PNRR e al conseguimento di specifiche *milestone* e *target* da parte di molteplici amministrazioni pubbliche, anche se per circa l'80 per cento sono adottati dai Ministeri dell'Economia e delle Finanze, delle Infrastrutture, della Transizione ecologica, della Salute, dell'Interno e dello Sviluppo economico (oltre a Presidenza del Consiglio dei ministri; Lavoro e Politiche sociali; Istruzione; Università e Ricerca). Dunque, il PNRR, interpretato come vincolo, ha impresso una significativa accelerazione all'adozione di

---

[63] Cfr., ad esempio, M1C1 – Riforma 1.9 Riforma della pubblica amministrazione.

[64] Cfr., ad esempio, M4C1 – Riforma 1.7 – Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi.

[65] Cfr., ad esempio, M2C3 – 1 – Investimento 2.1 – Rafforzamento dell'Ecobonus e del Sismabonus per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici.

[66] Cfr. d.lgs. n. 150/2022 (*Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*); d.lgs. n. 36/2023 (*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*); l. n. 118/2022 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*); l. n. 130/2022 (*Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributari*).

[67] Cfr. d.l. n. 152/2021 (*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 233/2021; l. n. 134/2021 (*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*); l. n. 78/2022 (*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*).

provvedimenti attuativi di fonti di rango primario e, in particolare, al ricorso alla decretazione d'urgenza.

In effetti, assieme a quello di bilancio, il disegno di legge di conversione è l'unico a tempi di esame costituzionalmente garantiti. Questa è la principale ragione per cui, da un lato, i Governi che si sono succeduti ne hanno fatto uso sistematico nella prospettiva dell'attuazione del PNRR e, dall'altro lato, i parlamentari tendono a riversare larga parte delle proposte emendative nei disegni di legge di conversione. La conseguenza è che pressoché l'intero processo di produzione delle fonti di rango primario passa per i decreti-legge e la legge di bilancio (e i provvedimenti 'collegati' alla manovra finanziaria). Il fenomeno si è accentuato nella prospettiva dell'attuazione del PNRR poiché le date di scadenza delle 'rate' sono considerate vincolo inderogabile e, quindi, condizionano, nella tempistica e nei contenuti, l'intero processo normativo, soprattutto per le riforme c.d. abilitanti, indispensabili per l'effettiva erogazione delle risorse europee, non a caso in larga parte conseguite mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza.

In questo contesto, appare particolarmente eloquente un esame dei dati relativi alle legislature XVIII e XIX. Nella scorsa legislatura 27 decreti-legge sono stati adottati dal Governo Conte I, 54 dal Governo Conte II e 60 dal Governo Draghi. Ne sono stati convertiti 104; 35 sono confluiti in altri decreti-legge in sede di conversione; 5 sono stati abrogati da successivi decreti-legge che ne hanno fatto salvi gli effetti; uno è decaduto e i relativi contenuti sono confluiti nella legge di bilancio. Ad un primo sguardo, sembrerebbe che l'esigenza di contenere la pandemia e l'acuirsi della crisi economica abbiano amplificato tendenze già endemiche. In effetti, sui dati richiamati hanno indubbiamente inciso le emergenze che si sono susseguite sino a quella energetica, conseguente al conflitto in Ucraina[68]. Ciò ha aggravato il fenomeno della multisettorialità dei decreti-legge che, a sua volta, pregiudica un effettivo e consapevole esame in sede di conversione poiché i provvedimenti sono assegnati soltanto per 'macro-finalità' o alla Commissione affari costituzionali o alla Commissione bilancio, con l'effetto di limitare l'esame alle sole conseguenze istituzionali o finanziarie e di precludere il contributo di merito delle Commissioni che, invece, consentirebbe di meglio calibrare le misure da adottare nei singoli settori produttivi per favorire la ripresa. Inoltre, nelle fasi successive all'assegnazione, il fenomeno in esame incentiva la presentazione di emendamenti eterogenei e il conseguente inserimento di disposizioni estranee al contenuto originario dei provvedimenti[69].

Il ricorso sistematico ai decreti-legge ha determinato non pochi aspetti problematici: l'aumento particolarmente significativo del numero di articoli e di commi dei decreti-legge a seguito del proliferare degli emendamenti approvati[70]; la modifica di decreti-legge ancora

[68] Cfr. i dati quantitativi e qualitativi del ricorso alla decretazione d'urgenza in *https://temi.camera.it/leg19/temi/19_tl18_la_produzione_normativa_nella_xviii_legislatura*.

[69] Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *I poteri normativi del Governo al tempo dell'emergenza: quando l'eccezione diventa la regola*, in G. REPETTO (a cura di), *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale. Il Governo*, n. 1/2024, Milano, FrancoAngeli, 76 ss.

[70] Nella XVIII e XIX legislatura (primi sette mesi) in ogni decreto-legge vengono mediamente inseriti 25 nuovi articoli, pari ad oltre 100 commi. L'incremento medio dei provvedimenti convertiti è del 60 per cento circa

all'esame delle Camere da parte di successivi decreti-legge; la confluenza di più decreti-legge determinata in sede di conversione di uno solo di essi (c.d. 'decreti a perdere'); la tendenza a esaurire l'esame nella Camera chiamata a pronunciarsi per prima per effetto della dilatazione dei tempi di esame in tale sede[71].

Significativi, al riguardo, i dati relativi all'avvio della XIX legislatura. Il Governo Meloni dalla data del suo insediamento (22 ottobre 2022) sino al 30 maggio 2023, vale a dire in poco più di sette mesi, ha adottato 28 decreti-legge, per una media pari a un decreto a settimana. Interessante notare che, nello stesso periodo di riferimento (primi sette mesi), i tre Governi che si sono succeduti nel corso della XVIII legislatura ne avevano adottati, rispettivamente: 15 (Conte I); 23 (Conte II), di cui 5 relativi all'emergenza epidemiologica; 30 (Draghi), di cui 14 relativi all'emergenza epidemiologica. Il dato da ultimo richiamato conferma il costante incremento del ricorso a tale fonte. La tendenza, però, sembra prescindere dal prodursi della pandemia o dal verificarsi di altri eventi straordinari. Può anzi osservarsi che, considerando *soltanto* i decreti-legge *immediatamente* rivolti a fronteggiare emergenze (la pandemia per i Governi Conte II e Draghi e l'alluvione in Emilia-Romagna per la prima fase del Governo Meloni), il numero di tali atti tende a diminuire, essendo pari a un quinto dei decreti-legge complessivamente adottati dal Governo Conte II e a meno della metà di quelli adottati dal Governo Draghi (ancora inferiore la percentuale di tale tipologia di atti rispetto al numero complessivo dei decreti del Governo Meloni). Larga parte dei decreti-legge della XVIII e XIX legislatura, quindi, non risponde alla necessità e urgenza di fronteggiare eventi straordinari, quanto all'esigenza di gestire le conseguenze degli eventi stessi, soprattutto mediante interventi rivolti a sorreggere l'economia e a fornire attuazione al PNRR.

Il complesso sistema delle fonti che sorregge e dà attuazione al PNRR riflette, dunque, il duplice 'volto' del Piano: da un lato, strumento di 'reazione' all'emergenza (e, quindi, sul versante interno, largo ricorso alla decretazione d'urgenza) e, dall'altro lato, strumento perfettamente inscritto nel sistema di *governance* dell'Unione capace di proiettare i suoi effetti in un orizzonte di medio-lungo periodo. Sotto il primo profilo, l'esigenza di conseguire le *milestone* e i *target* secondo il cronoprogramma previsto induce al largo utilizzo della decretazione d'urgenza. Dal secondo punto di vista, l'attuazione del PNRR sul piano della normazione è riconducibile ai procedimenti euro-nazionali, facendo riferimento, in particolare, alla decisione di bilancio rappresentata dal c.d. Semestre europeo.

Anche a prescindere dai casi in cui il PNRR fornisce indicazioni sul tipo di fonte da utilizzare, il potenziamento quantitativo (*milestone*) e qualitativo (*target*) dei vincoli alla programmazione, ordinato secondo un preciso cronoprogramma da rispettare nella realizzazione del Piano, non è affatto indifferente e, anzi, condiziona le scelte di Governo e Parlamento sul tipo di fonte da utilizzare per il conseguimento degli obiettivi previsti dal

---

relativamente agli articoli e del 65 per cento circa relativamente ai commi (cfr. dati in CAMERA DEI DEPUTATI, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2022-2023*, Roma, 2023, 25 ss.).

[71] Nella XVIII legislatura, ad esempio, è arrivata al 95,2 per cento la percentuale dei decreti-legge convertiti senza ritorno al primo ramo di esame: cfr. *ibid.*, 10.

Piano[72]. Da ciò segue che l'idoneità della fonte prescelta rispetto all'effettivo conseguimento degli obiettivi può essere oggetto di valutazione e, quindi, dovrebbe rientrare nei procedimenti di monitoraggio, secondo parametri prestabiliti, di cui il Governo si fa garante in sede europea ai fini della realizzazione dei programmi e degli investimenti e dell'effettivo impiego delle risorse PNRR.

Quanto agli strumenti utilizzati per il conseguimento di *milestone* e *target*, il procedimento di delegazione legislativa è utilizzato soprattutto per la realizzazione di 'riforme orizzontali', come quelle sull'amministrazione della giustizia. La scelta della delegazione legislativa e delle fonti primarie ai fini della riforma dell'ordinamento giudiziario in attuazione del PNRR, quindi, da un lato risponde ai principi costituzionali del Titolo IV della Parte II della Costituzione e, in particolare, all'esigenza di soddisfare le riserve di legge (art. 108 Cost.) che non hanno un contenuto soltanto organizzatorio, ma si ricollegano alle garanzie di indipendenza interna del giudice[73], e, dall'altro lato, risponde ai principi dello Stato di diritto di cui all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea.

È poi interessante concentrare l'attenzione sulle riforme che il PNRR definisce «abilitanti», peraltro seguendo la prospettazione delle raccomandazioni *country specific*[74], che costituiscono il presupposto per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti strumentali alla selezione dei progetti e, quindi, alla realizzazione degli investimenti e degli obiettivi. In tali ambiti materiali, il ricorso alla decretazione d'urgenza si spiega in forza dell'esigenza di rimuovere ostacoli al tempestivo impiego delle risorse al fine di conseguire *milestone* e *target* secondo quanto previsto dal cronoprogramma. In altri termini, il 'vincolo esterno' costituisce fattore idoneo a ricondurre i presupposti di necessità e urgenza non tanto ai singoli decreti-legge quanto all'esigenza del 'provvedere', acuendo i profili critici già da tempo stigmatizzati in dottrina in ordine all'abuso della decretazione d'urgenza: l'utilizzo del decreto-legge come «disegno di legge rinforzato ad urgenza garantita»[75].

Poiché, come si è detto, il PNRR non costituisce soltanto strumento di tempestiva 'reazione' all'emergenza pandemica, ma soprattutto strumento di programmazione di medio-lungo periodo, Governo e Parlamento hanno spesso utilizzato in maniera integrata e combinata decreti-legge e deleghe legislative laddove è necessario favorire la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti al fine di: a) selezionare i progetti che sono conformi ai parametri previsti dalla normativa europea di sostegno degli investimenti; b) garantire la realizzazione di tali progetti in tempi rapidi e secondo criteri di efficienza. Ciò a partire dal decreto-legge n. 76 del 2020 che privilegia una logica orientata al

[72] Così, E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le* sue *fonti*, cit., 259 s.

[73] In questo senso, cfr., ad esempio, F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 45.

[74] Con particolare riferimento ai settori della giustizia, semplificazioni, lotta alla corruzione: cfr. Comm. EU 20.5.2020 COM (2020) 512 def.; Comm. EU 5.6.2019 COM (2019) 512 def.

[75] Secondo la lungimirante definizione di A. PREDIERI, *Il Governo colegislatore*, in F. CAZZOLA - A. PREDIERI - A. PRIULLA (a cura di), *Il decreto-legge tra Governo e Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, XX. Per lo sviluppo di questo approccio alla luce della prassi più recente, in cui i decreti-legge hanno ormai soppiantato i disegni di legge, cfr. L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Bari, Cacucci, 2022, 145 ss. e 293 ss.

superamento della crisi economica intervenendo lungo una duplice direttrice: agevolare gli investimenti e favorire la realizzazione delle infrastrutture.

Da questo punto di vista, le riforme c.d. 'abilitanti' che sorreggono il PNRR in vista del conseguimento di *milestone* e *target*, sono accomunate non soltanto da obiettivi di semplificazione dei procedimenti, ma soprattutto dall'introduzione di una disciplina in parte temporanea e in parte 'a regime', di carattere comunque derogatorio, che trova fondamento nell'emergenza. Essa è rivolta soprattutto ad accelerare i procedimenti, a partire da quelli disciplinati dal decreto legislativo n. 50 del 2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici). Basti pensare alle procedure di incentivazione degli investimenti pubblici e di sospensione dell'esecuzione dell'opera pubblica, su cui si sono registrati interventi che toccano profili centrali della semplificazione e accelerazione dei procedimenti.

Sotto questo profilo, il PNRR ha trovato attuazione legislativa attraverso un sistema combinato di decreti-legge, deleghe legislative e decreti legislativi, rivolti alla razionalizzazione della legislazione e alla semplificazione e accelerazione dei procedimenti. In tal modo, è stato istituito un 'sistema' di fonti funzionali al conseguimento di *milestone* e *target* mediante il raccordo sistematico tra atti normativi sviluppato attraverso sequenze ripetute di interventi in diversi ambiti materiali ritenuti omogenei rispetto al profilo funzionale. Ad esempio: contratti pubblici, semplificazione dei procedimenti e transizione verde sono stati ricondotti alla materia ambientale[76]. In altri casi, invece, si è proceduto *esclusivamente* mediante ricorso ai decreti-legge, come, ad esempio, per il contrasto alla corruzione e il rafforzamento della trasparenza amministrativa: ambiti materiali per i quali, nonostante il PNRR sembrasse prevedere il ricorso alla delega, l'attuazione legislativa è stata conseguita mediante il decreto-legge n. 152 del 2021, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose».

Da quanto detto sulle fonti preposte all'attuazione del PNRR possono trarsi le seguenti conclusioni. In primo luogo, occorre rilevare che l'uso delle fonti del diritto per conseguire *milestone* e *target* è specificamente previsto dal PNRR, sia pure in maniera non sempre univoca e chiaramente identificabile.

In secondo luogo, va sottolineato che in taluni casi le fonti prescelte garantiscono la *diretta* attuazione di *milestone* e *target*, mentre, in altri, tali fonti sorreggono il conseguimento degli obiettivi.

Nel complesso, l'uso delle fonti del diritto per conseguire gli obiettivi del PNRR riflette il duplice scopo del piano: da un lato, l'esigenza di assicurare l'immediata e tempestiva 'reazione' all'emergenza e, quindi, sotto questo profilo, viene largamente privilegiato il ricorso alla decretazione d'urgenza e, dall'altro lato, l'obiettivo di più ampio periodo, rivolto a garantire riforme 'di sistema' e, a tali fini, è conseguentemente utilizzata anche la delegazione legislativa.

In definitiva, pare individuabile un certo grado di fungibilità tra decreto-legge e delegazione legislativa (o leggi 'di sistema') nel conseguimento degli obiettivi, come

[76] Per un approfondimento, cfr. E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le* sue *fonti*, cit., 262 s.

dimostrano gli interventi adottati per garantire il contrasto alla corruzione e la trasparenza amministrativa. Nondimeno, il largo ricorso alla decretazione d'urgenza riflette il ruolo centrale del Governo (e, in seno ad esso, del Presidente del Consiglio dei ministri) nell'attuazione del Piano.

5. Lo stato di avanzamento nell'attuazione del Piano, gli equilibri della finanza pubblica e la riforma del patto di stabilità

Il quadro delle fonti di rango primario, tuttavia, non è sufficiente per avere indicazioni definitive sullo stato di attuazione del PNRR perché occorre prendere in esame il grado di realizzazione dei progetti e degli investimenti guardando ai flussi finanziari e ai loro 'rendimenti', anche in ordine alle compatibilità finanziarie.

Nel rinnovato contesto del PNRR, occorre rammentare che, nella fase più recente, anche a seguito delle revisioni del PNRR – l'una, già menzionata, conseguita l'8 dicembre 2023, e l'altra richiesta il 10 ottobre 2024 per adeguare il Piano alle necessità attuative –, alcuni obiettivi sono stati modificati (o 'anticipati' da 'rate' successive) al fine di individuare alternative meglio rispondenti all'esigenza di realizzare adeguati investimenti, riducendo, al contempo, gli oneri amministrativi.

Dal monitoraggio effettuato, risulta che si è ormai giunti alla sesta richiesta di pagamento (c.d. sesta 'rata'), a cui sono associati 37 obiettivi, suddivisi in 27 *milestone* e 10 *target*, per un importo complessivo pari a 8,5 miliardi di euro destinati a finanziare investimenti strategici in materia di competitività e sostenibilità energetica, ambientale e sociale. In particolare, gli ambiti materiali in cui si sono registrati i maggiori investimenti sono costituiti da: trasporti e infrastrutture; innovazione e attività di impresa; settore pubblico e giustizia; sostenibilità ambientale; turismo e infrastrutture sportive; inclusione e coesione; tutela della salute; transizione e innovazione tecnologica.

Il 26 novembre 2024 la Commissione europea ha adottato la valutazione positiva sul conseguimento degli obiettivi connessi al pagamento della sesta 'rata', motivata anche in relazione all'anticipazione di alcuni obiettivi e alla realizzazione degli investimenti e, per l'effetto della misura, la suddetta 'rata', pari a 8,7 miliardi (1,8 miliardi di sovvenzioni e 6,9 miliardi di prestiti), è stata versata alla Repubblica Italiana il 23 dicembre 2024.

Infine, il 30 dicembre 2024 il Governo italiano ha presentato la richiesta di pagamento della settima 'rata', pari a 18,2 miliardi (13,6 miliardi di prestiti e 4,6 miliardi di sovvenzioni), in relazione ai 67 traguardi e obiettivi conseguiti entro il 31 dicembre 2024.

Venendo a una valutazione dello stato di avanzamento complessivo del Piano, la quinta relazione al Parlamento afferma che, al 30 giugno 2024, risultano finanziati e in corso di esecuzione il 92 per cento degli investimenti e risultano concluse gare per un ammontare pari a 111 miliardi di euro.

L'avanzamento dello stato di attuazione del Piano può essere apprezzato attraverso diversi indicatori: a) i risultati conseguiti, vale a dire il conseguimento degli obiettivi e la

realizzazione degli investimenti a cui è connessa l'erogazione dei fondi europei; b) l'avanzamento dei procedimenti amministrativi mediante i quali vengono assegnati i finanziamenti per gli investimenti; c) le risorse impiegate in relazione allo stato di avanzamento dei lavori sino al completamento dei progetti e alla realizzazione degli investimenti.

Con riguardo al primo indicatore, la Commissione europea ha valutato positivamente gli obiettivi conseguiti e gli investimenti realizzati. L'Italia, assieme a Spagna, Francia e Germania, risulta tra i principali beneficiari dei fondi RRF.

Nondimeno, tenendo conto degli altri due indicatori, quanto agli obiettivi *effettivamente* conseguiti e all'impiego delle risorse, il processo di attuazione del PNRR continua a caratterizzarsi per alcune contraddizioni di fondo. Da un lato, la Repubblica italiana, tra i più ingenti fruitori di risorse, almeno stando alla Sesta relazione del Governo, sembra essere in linea con il cronoprogramma ai fini del conseguimento di *milestone* e *target*, come ribadito dagli esiti dei controlli delle istituzioni europee sull'attuazione del Piano. Dall'altro lato, però, l'*effettivo* impiego delle risorse nella realizzazione dei progetti e degli investimenti continua a non garantire i risultati previsti.

Infatti, a far data al 30 giugno 2024, il dato complessivo della spesa erogata per i progetti continua ad essere fermo a 49,5 miliardi, con un incremento, cioè, soltanto di 3,9 miliardi rispetto ai 45,6 miliardi che risultavano impiegati il 31 dicembre 2023. Deve essere inoltre sottolineato che, tra le risorse effettivamente impiegate, quasi 30 miliardi consistono in crediti di imposta automatici legati ai *bonus* edilizi e agli incentivi alle imprese, mentre non è stata ancora adeguatamente incrementata la spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche che dovrebbe invece costituire l'asse portante per il rilancio della crescita economica e di uno sviluppo di lungo periodo, secondo quanto previsto dagli obiettivi del PNRR stesso.

Nel complesso, i dati non paiono, almeno allo stato, particolarmente confortanti. Degli oltre 192 miliardi assegnati alla Repubblica italiana, a fine 2024 ne risultano effettivamente spesi soltanto 64. Tra questi, una percentuale limitata di risorse è stata impiegata per spese di investimento. All'opposto, come si accennava, si tratta, in larga parte, di detrazioni legate agli incentivi per l'efficienza e la riqualificazione energetica riconducibili alla Missione 2 (circa 14 miliardi) o alla riqualificazione delle imprese (circa 13 miliardi), con un impatto complessivamente limitato sulla crescita economica, anche a causa dei radicali mutamenti degli scenari che si sono prodotti a seguito del conflitto russo-ucraino e, nelle ultime settimane, della c.d. guerra dei dazi.

A quanto detto si deve poi aggiungere che, anche a seguito della revisione del Piano del 2023, i primi «soggetti attuatori» sono in larga parte costituiti dagli operatori privati e dalle imprese (a cui sono destinati ben 47 miliari di euro di finanziamenti del PNRR)[77].

Inoltre, gli investimenti sono largamente indirizzati nella realizzazione di opere pubbliche (68 miliardi di euro in totale) per una percentuale pari al 44 per cento; percentuale

[77] Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Gli obiettivi, le riforme e la ripartizione dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 83 ss.

che sale al 77 per cento con riguardo agli enti locali e al 66 per cento con riguardo a operatori privati e imprese (soggetti a capitale pubblico o pubblico/privato).

In questo contesto, occorrerà valutare quanto le nuove regole europee sulla possibile attenuazione del vincolo di bilancio per effetto della sopra richiamata riforma del patto di stabilità saranno in grado di attenuare tali asimmetrie e rafforzare la garanzia dei diritti sociali.

In linea generale, le tendenze del diritto euro-unitario in atto nell'ultimo decennio non lasciano ben sperare. Basti qui ricordare che la costruzione europea è fortemente carente quanto al c.d. pilastro sociale. In effetti, il 'Pilastro europeo dei diritti sociali', approvato dalle istituzioni europee nel 2017, per quanto abbia avuto ulteriore e significativo sviluppo nelle politiche di contrasto alla crisi economico-pandemica e nel PNRR, costituisce strumento di tutela soltanto *indiretta* dei diritti sociali poiché non incide sul riparto di competenze tra Unione e Stati membri in materia di diritti a prestazione[78]. Pertanto, gli Stati membri continuano ad avere competenze esclusive in materia di organizzazione dei sistemi di protezione sociale.

Al riguardo, si deve soprattutto ricordare che il diritto dell'Unione europea è privo di una clausola di garanzia paragonabile a quella della nostra Costituzione sui livelli essenziali[79], assieme al dispositivo necessario per garantirli, e cioè la solidarietà fiscale[80].

Lo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR in relazione all'effettivo impiego e riparto delle risorse ha consentito di verificare come, almeno in premessa, il Piano rappresenti un salto di qualità nel processo di integrazione europea perché sono state messe a disposizione risorse in parte stanziate a fondo perduto, senza, cioè, la previa garanzia degli Stati, segnando una tappa importante verso la mutualizzazione del debito su base europea.

Nonostante i risultati per ora complessivamente deludenti, la capacità del RRF e dei PNRR di raggiungere l'obiettivo della crescita economica dipenderà, in prospettiva, dal rendimento del nesso tra riforme e investimenti e dai sistemi di monitoraggio e valutazione dei progressi nell'attuazione dei Piani.

Da questo punto di vista, occorre chiedersi quanto l'avvio del PNRR non sia stato condizionato dalla sua prima matrice genetica, quella dell'emergenza, che ha determinato anche la sospensione delle regole del patto di stabilità, ovvero ciò che costituisce – assieme alla concorrenza e all'indipendenza della Banca centrale europea – il vero pilastro della costruzione europea.

Bisognerà quindi valutare quanto il ripristino del patto di stabilità e le proposte presentate dalla Commissione europea non possano incidere sugli assetti futuri e sulla tenuta dei Piani e dei programmi di sviluppo, tenendo anche conto che, mentre il PNRR mette a

---

[78] Al riguardo, cfr., criticamente, S. GIUBBONI, *L'insostenibile leggerezza del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. dir.*, n. 4/2018, 557 ss.en

[79] Tra i lavori più recenti sul tema, cfr. G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni tra processi di differenziazione ed esigenze di eguaglianza*, Napoli, Jovene, 2024.

[80] Sulla mancanza di tali elementi nella costruzione europea, a cui segue l'incapacità redistribuita del bilancio dell'Unione, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, FrancoAngeli, 2016, 114 s.

disposizione ingenti risorse di derivazione europea, il PNC e gli altri programmi di cofinanziamento sono basati su risorse nazionali: pertanto i programmi di sostegno allo sviluppo in una prospettiva di medio-lungo periodo saranno inevitabilmente condizionati dal ripristino del vincolo di bilancio.

In questa prospettiva, assume particolare rilievo la riforma del patto di stabilità che sembrerebbe introdurre alcuni elementi di flessibilità. Basti pensare alle recenti modifiche delle *fiscal rules* apportate dai regolamenti (UE) n. 1263 e n. 1264 del 2024, che hanno introdotto «clausole di flessibilità temporanea», in considerazione del contesto macro-economico complessivo, ad esempio in relazione all'andamento dei tassi di interesse, e che individuano un nuovo parametro maggiormente flessibile del «saldo strutturale» ai fini della determinazione dell'equilibrio: il «tasso di crescita della spesa primaria netta», meglio capace, tra l'altro, di tenere conto degli *investimenti pubblici* e delle connesse riforme strutturali.

Le richiamate riforme hanno apportato modificazioni ai due regolamenti del patto di stabilità – n. 1466/97 e n. 1467/97, relativi, rispettivamente, alla sorveglianza e al coordinamento delle politiche economiche (c.d. braccio preventivo del PSC) e all'accelerazione e chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo del PSC) – rivolte, tra l'altro, ad assicurare «un livello adeguato di investimenti pubblici per conseguire i principali obiettivi della riforma del quadro di *governance economica* (…), nonché per rispondere alle priorità attuali e future dell'Unione»[81].

In estrema sintesi, può qui osservarsi che l'innovazione principale dei regolamenti (UE) n. 1263 e n. 1264 del 2024 si esprime nel passaggio da vincoli rigorosamente 'contenutistici' al processo di bilancio, basati, cioè, su regole numeriche, a un sistema di governo dei conti pubblici che dovrebbe consentire di tenere in maggiore conto la specifica situazione macro-economica di ciascuno Stato membro. Ciò allo scopo di proseguire il consolidamento delle finanze pubbliche europee tenendo conto dei percorsi seguiti in maniera differenziata da Stato a Stato nelle riforme strutturali e, soprattutto, ai fini della capacità di realizzare investimenti, in un sistema 'complementare' tra politiche di bilancio, riforme e investimenti che consenta una valutazione di quanto realizzato in relazione alle specificità nazionali secondo scadenze a medio termine e attraverso un monitoraggio annuale sui risultati conseguiti.

Al riguardo, si può osservare che: a) il Piano strutturale di bilancio di medio periodo (d'ora in poi: PSB), che costituisce il nuovo strumento di programmazione pluriennale, compone e integra le diverse misure della programmazione di bilancio con le riforme strutturali e gli investimenti in una prospettiva temporale di medio termine[82]; b) la durata 'ordinaria' del PSB di quattro anni può essere estesa fino a sette anni, subordinatamente alla presentazione di un programma vincolante di riforme e investimenti, «verificabili e temporalmente definiti che, nel loro insieme, di norma, siano di stimolo alla crescita e alla

[81] Punto n. 7 dei *Consideranda* reg. (UE) n. 2024/1263 (cors. ns.). V. anche art. 1, par. 2 e art. 2, n. 6) e n. 7), dello stesso reg. (UE) n. 2024/1263.

[82] Cfr. l'art. 13, lett. c) del reg. (UE) n. 2024/1263.

resilienza»[83]; c) il PSB è rivolto ad assicurare che il livello programmato di investimenti finanziati con risorse nazionali non scenda al di sotto della media del periodo precedente alla presentazione del Piano stesso; d) in caso di crisi e di squilibri macroeconomici il PSB dovrà includere misure idonee a correggere detti squilibri, tenendo conto dell'impatto degli investimenti realizzati sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità di bilancio, illustrando, in particolare, il programma di ulteriori investimenti pubblici, che dovranno essere coerenti con le priorità comuni dell'Unione europea, con i Fondi di coesione e con il PNRR[84]; e) ai fini dell'attivazione della procedura per disavanzi eccessivi, la Commissione sarà chiamata a valutare i progressi degli Stati membri nell'attuazione delle riforme e degli investimenti, con particolare riferimento alle misure adottate per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici e alle politiche legate alla strategia europea per la crescita e l'occupazione, comprese quelle sostenute dal Programma NGEU, nonché – novità particolarmente significativa – con riguardo alle spese sostenute nel «settore della difesa» e «per il materiale militare»[85].

A fronte di tutto questo, deve essere ribadito che continuano, per quanto sopra detto, ad essere inadeguati i sistemi di protezione sociale.

Alla luce degli eventi più recenti, appare oggi ancor più lontano il momento hamiltoniano, capace di trasferire con scelta politica 'costituente' poteri impositivi all'Unione in una prospettiva effettivamente federale. Resta, quindi, ancora irrisolta la questione *politica* fondamentale: la scelta relativa al trasferimento del potere impositivo o almeno all'incremento delle risorse proprie dell'Unione, da favorire anche con il debito comune.

In definitiva, da un lato la riforma del patto di stabilità sembra orientata a superare l'eccessiva rigidità delle regole, rimuovendo ad esempio variabili, quali il PIL potenziale e il meccanismo dell'*output gap*, capaci di generare automatismi talvolta percepiti come strumenti di eccessiva ingerenza nelle scelte di bilancio nazionali. Dall'altro lato, però, il rigore sul parametro del debito pubblico e i meccanismi sanzionatori sembrano lasciare poco spazio di manovra, se non nel segno della responsabilizzazione degli Stati membri ad alto debito che verrebbero stimolati – anche mediante un più rigoroso sistema di *enforcement* – a perseguire percorsi di risanamento e a valorizzare la qualità della spesa per investimenti secondo le metodologie sperimentate con i PNRR, pur nei limiti perduranti (e ancora più evidenti nella fase più recente) della costruzione europea.

[83] Cfr. i punti n. 12, n. 29 e n. 31 dei *Consideranda* e l'art. 14 del reg. (UE) n. 2024/1263 che valorizzano il parametro degli 'investimenti' tra i requisiti richiesti ai fini della proroga del periodo di aggiustamento.

[84] Cfr. i punti n. 11, n. 32 e n. 33 dei *Consideranda* del reg. (UE) n. 2024/1263.

[85] Cfr. l'art. 1, par. 3, lett. e), del reg. (UE) n. 1467/97, come sostituito dall'art. 1 del reg. (UE) n. 2024/1264. V. anche punto n. 13 dei *Consideranda* del reg. (UE) n. 2024/1264.