

## Il PNRR e i poteri dello Stato<sup>1</sup>

*di Nicola Lupo*

1.

Sono molte le novità che il Next Generation EU ha rappresentato sul piano delle politiche dell'Unione europea. Il ricorso all'indebitamento comune per finanziare i piani di ripresa e resilienza proposti da tutti i singoli Stati membri (l'8 luglio 2022 anche i Paesi Bassi, da ultimi, hanno presentato il loro) e approvati dalla Commissione e dal Consiglio, subordinatamente al “soddisfacente conseguimento” di *milestone* e *target* lì indicati, segna una chiara discontinuità, se non un cambio di paradigma, nei contenuti e nel metodo di politiche europee sino ad allora volte soprattutto ad assicurare il rispetto dei parametri di finanza pubblica stabiliti dal Trattato di Maastricht.

Novità in termini di contenuti e di metodo che sono state fin qui giustificate in nome di circostanze eccezionali: ossia, dell'esigenza di fronteggiare le conseguenze della pandemia, che ha colpito tutti gli Stati membri e richiesto investimenti robusti perché le economie si riprendessero. Sempre in nome di accadimenti eccezionali, rappresentati dalla guerra in Ucraina, quelle stesse novità si stanno ora estendendo all'obiettivo di conseguire l'autonomia energetica dell'Unione: è questa la logica che è alla base del pacchetto di proposte presentate dalla Commissione a metà maggio, sotto l'etichetta RE-Power EU, che in sostanza propone di aggiungere un capitolo a ciascun Piano nazionale di ripresa e resilienza, da attuare con il medesimo metodo e dai medesimi soggetti incaricati di seguire tali strumenti, a livello europeo come a livello nazionale. Questi elementi, assieme al rilievo riconosciuto al rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri con tali Piani nel Transmission Protection Instrument (TPI), messo in piedi dalla Banca centrale europea nel luglio 2022, al fine cioè di consentire l'acquisto di titoli emessi in un singolo Paese per evitare eccessivi *spread* e conseguenti difficoltà nella conduzione della politica monetaria, danno la misura del rilievo che si sta attribuendo a questo nuovo metodo di definizione delle politiche nell'Unione europea. Ed è indubbio che la discussione, che è da tempo in corso, nell'Unione e nei suoi Stati membri, sulla riforma del patto di stabilità e crescita, sarà profondamente influenzata dai primi esiti di queste novità nei metodi e nei contenuti dell'azione a livello europeo. Anche sul versante italiano – senz'altro uno dei più delicati, in considerazione sia dell'entità del nostro debito pubblico, sia dell'ammontare delle risorse mobilitate, siamo infine, della resistenza alle riforme che ha a lungo caratterizzato il nostro Paese – il

---

<sup>1</sup> Di prossima pubblicazione in *Mondoperaio*, settembre 2022

PNRR configura, a ben vedere, un nuovo metodo di governo, che incide su tutti i tre poteri dello Stato, chiamati in qualche modo a ridefinire sé stessi, nelle prassi che li hanno a lungo caratterizzati quanto ai tempi e alle modalità di lavoro, ma pur sempre in coerenza con i principi e le prescrizioni della carta costituzionale (letta, come è necessario, alla luce dei Trattati europei).

2.

Quanto al potere legislativo, le Camere sono state chiamate ad operare, negli ultimi 12 mesi, con ritmi assai intensi. Non vi è stato quel tasso di discontinuità nella tipologia degli strumenti legislativi utilizzati che forse, in astratto, ci si poteva attendere, ma si sono approvate, tempestivamente, riforme legislative assai significative e di notevole respiro (tra l'altro, in materia di giustizia, appalti pubblici, istruzione, università, pubblico impiego, sanità, giustizia tributaria, concorrenza).

Il rigido *timeframe* previsto dal PNRR ha aiutato a superare i molteplici poteri di veto e a scoraggiare l'atavica tendenza a rinviare, spesso *sine die*, l'approvazione o comunque l'attuazione di interventi riformatori che l'Unione europea richiedeva da tempo (specie attraverso le *country specific recommendation* trasmesse nell'ambito del semestre europeo, che hanno peraltro registrato, in Italia come in molti altri Paesi, un seguito assai limitato). L'auto-vincolo rappresentato dal PNRR ha funzionato decisamente meglio, soprattutto laddove le diverse *milestone* sono state ben scadenzate nel tempo, in corrispondenza con le diverse fasi del processo di formazione della legge e della sua attuazione: basti comparare, ad esempio, le *milestone* relative alla riforma degli appalti con quelle delle leggi annuali concorrenza, in cui invece la scadenza è unica e fissata al termine di ciascun anno, riferita all'approvazione della legge e di tutti i suoi atti attuativi.

Neppure la crisi del governo Draghi e lo scioglimento delle Camere sono riusciti a rallentare l'attuazione legislativa del PNRR. Anzi, le settimane immediatamente successive allo scioglimento sono state particolarmente produttive e, nonostante la mancata possibilità di ricorrere a questioni di fiducia su maxiemendamenti, hanno consentito di concludere l'iter di numerosi provvedimenti legislativi importanti, anche in anticipo rispetto alla scadenza prevista. Grazie, per un verso, ad un governo che, diversamente dai precedenti governi tecnici (si pensi soprattutto ai casi dei governi Dini e Monti, presidenti del consiglio entrambi a capo di movimenti politici presentatisi alle elezioni immediatamente successive), ha mantenuto fino in fondo la sua natura di "governo tecnico" e, per altro verso, all'atteggiamento positivo non solo delle forze politiche dell'ampia (ex maggioranza), ma anche del principale gruppo di opposizione, unite nel voler tener fede .

Il cambiamento più significativo è però senz'altro quello che riguarda il potere esecutivo. Il Governo e le pubbliche amministrazioni, centrali e territoriali, sono evidentemente chiamate a giocare un ruolo decisivo, sia perché è il Governo che interagisce in seno all'Unione europea (muovendosi, per definizione, tra Roma e Bruxelles), sia perché le amministrazioni titolari degli interventi sono anzitutto i Ministeri, mentre larga parte dell'attuazione è rimessa alle amministrazioni regionali e locali. La *governance* messa su per l'attuazione del PNRR, che ha dato origine ad una rete di strutture di missione, una per ciascun Ministero e tendenzialmente per ciascun Dipartimento, slegate dallo *spoils system* e destinate a durare fino al 31 dicembre 2026, rappresenta sicuramente un'innovazione in sé assai significativa. Ne esce un complessivo irrobustimento delle strutture tecnico-amministrative del Governo centrale, nella logica di un'interazione più continua con quelle della Commissione europea; unitamente ad una ulteriore valorizzazione delle strutture tecniche della Presidenza del Consiglio e, soprattutto, del MEF, già rafforzatesi non poco negli ultimi decenni. Il loro è un lavoro che si svolge in continuo contatto con la Commissione europea, che è coinvolta nel percorso di interpretazione e di definizione nel dettaglio – oltre che, poi, nella valutazione della gestione – delle politiche intraprese per attuare il PNRR.

Molti degli interventi del PNRR richiedono, evidentemente, di essere realizzati nel territorio. Ciò comporta una esigenza di coinvolgimento regolare di regioni ed enti locali nel loro disegno e nella loro messa a terra: il sistema delle Conferenze Stato-autonomie territoriali è sottoposto a una mole di lavoro non piccolo, che è fin qui andato avanti in un clima complessivamente positivo, nella consapevolezza delle comuni finalità da raggiungere. E' vero che in alcuni limitati casi il Governo, come gli è consentito, ha deciso di procedere prescindendo dall'intesa in Conferenza, ma il clima collaborativo e la volontà di utilizzare proficuamente le risorse disponibili hanno aiutato a procedere con un tasso di conflittualità fisiologico e senza portare fin qui a pericolosi blocchi del processo decisionale.

Importanti interventi sono poi specificamente rivolti a semplificare i procedimenti amministrativi e a rafforzare la capacità amministrativa dei Ministeri e degli enti locali, anche grazie al supporto di Cassa Depositi e Prestiti, Invitalia e delle numerose società “*in house*” operanti presso ciascun Ministero. La sfida lanciata dal PNRR pare peraltro più profonda, richiedendo una maggiore consapevolezza degli effetti, in termini non solo di *output*, ma anche di *outcome*, delle politiche pubbliche avviate in questi mesi, così da riuscire a conseguire, in maniera soddisfacente, gli impegnativi *target* individuati: il che comporta la capacità di avviare *evidence-based policies* e di disporre di dati adeguati a comprendere gli strumenti migliori attraverso cui conseguire quegli obiettivi. Una trasformazione tutt'altro che scontata, che peraltro, ove avvenisse,

aiuterebbe non poco a innalzare il livello delle politiche pubbliche adottate nel nostro Paese.

Neppure nel caso del potere esecutivo, la crisi di governo e lo scioglimento delle Camere sembrano aver determinato una paralisi. Anzi, anche per effetto della volontà espressa dal Presidente della Repubblica Mattarella nella dichiarazione del 21 luglio 2022 che ha accompagnato lo scioglimento (nella quale ha richiamato l'“importanza decisiva” dell'attuazione del PNRR “nei tempi concordati”) e di una direttiva del Presidente del Consiglio Draghi con non pochi elementi di novità rispetto a quelle dei suoi predecessori, tutti in chiave estensiva dei poteri del Governo durante lo scioglimento, si è registrata un'accelerazione nelle due settimane immediatamente precedenti la pausa estiva e il Governo ha inviato alle Camere importanti e corposi schemi di decreto legislativo. Alcuni, come quelli sulla giustizia civile e penale, nel presupposto che siano queste stesse Camere ad esprimersi con un parere, in modo da completare con coerenza un processo riformatore assai sofferto, ma che sembra aver dato origine ad una discontinuità importante, assolutamente essenziale per superare una tara, quella della durata dei processi e dell'inefficienza del sistema-giustizia, che ha a lungo ostacolato lo sviluppo di investimenti nel nostro Paese.

3.

Infine, il potere giudiziario non è affatto estraneo a questa trasformazione. Non solo perché è anch'esso oggetto, come si è appena accennato, di misure assai impegnative indicate in una serie di *milestone* e *target*, tra l'altro, quanto alla riorganizzazione e alla riduzione dei tempi della giustizia civile, penale, amministrativa e tributaria, così come riguardo all'edilizia giudiziaria e agli organici del personale di supporto. Ma soprattutto perché proprio il contenzioso giurisdizionale rischia di rappresentare uno dei più rilevanti ostacoli alla tempestiva attuazione del PNRR.

Il rischio riguarda soprattutto la giustizia amministrativa, la quale, ancorché caratterizzata da tempi di risposta decisamente più rapidi rispetto alla giustizia civile, può disporre, in sede cautelare, la sospensione degli effetti di provvedimenti amministrativi adottati a livello centrale o locale e indispensabili per il conseguimento di un determinato traguardo o obiettivo fissato dal piano. È chiaro che, anche in questo caso, le garanzie costituzionali in termini di tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi non devono venir meno, ma occorre che esse si possano realizzare in tempi compatibili con lo sviluppo del PNRR. In questa chiave vanno lette due disposizioni, adottate nell'ultimo anno.

Da un lato, l'art. 48, comma 4, del decreto-legge n. 77 del 2021, come convertito, laddove ha esteso agli appalti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e con i fondi strutturali, l'applicazione del regime speciale previsto

dall'art. 125 del codice del processo amministrativo, il quale, con riferimento in origine alle sole infrastrutture di carattere strategico, richiede che il giudice consideri espressamente, in sede cautelare, “l'interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera” e quello “del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure”, precisando inoltre come, di norma, la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporti la caducazione del contratto già stipulato, con la conseguenza che il risarcimento del danno eventualmente dovuto avvenga solo per equivalente.

Dall'altro, visto che la disposizione suddetta si riferiva esclusivamente agli appalti pubblici, l'art. 3 del decreto-legge n. 85 del 2022, poi confluito nell'art. 12-bis del decreto-legge n. 68 del 2022, come convertito dalla legge n. 108 del 2022, ha esteso l'applicabilità di tale misura ai giudizi che riguardano “qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR”, richiedendo espressamente che in sede di pronuncia del provvedimento cautelare si tenga conto della coerenza della misura adottata con la realizzazione degli obiettivi e il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR”. Inoltre, più in generale, si è stabilito che le pubbliche amministrazioni sono tenute a rappresentare che il ricorso ha ad oggetto una procedura amministrativa che riguarda interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, e che il giudice è tenuto a motivare espressamente, nella decisione cautelare e nel provvedimento di fissazione dell'udienza di merito, sulla compatibilità della misura e della data dell'udienza con il rispetto dei termini previsti dal PNRR. Infine, per i giudizi amministrativi su provvedimenti PNRR si sono abbreviati i termini processuali, giungendosi a stabilire che nel caso in cui l'udienza di merito sfori tali termini, la misura cautelare perda automaticamente efficacia.

Una serie di interventi, come si vede, invero piuttosto drastici, che si muovono lungo una direzione che pare assolutamente necessaria, ma che è bene spingano a comportamenti virtuosi e responsabili tutte le parti dei giudizi amministrativi e gli stessi giudici. Tendenzialmente evitando che, come potrebbe accadere in quest'ultima ipotesi, l'inefficienza del giudice determini una diminuzione delle tutele dei privati, in sede cautelare.

4.

Nel complesso, va ricordato come secondo alcuni, il PNRR e la sua attuazione avrebbero determinato o, comunque, richiesto una sorta di “commissariamento” della democrazia italiana. Dopo oltre un anno di esperienza, si può osservare come un effetto siffatto non sembra essersi affatto verificato: le (molte) *milestone* e i (pochi) *target* a cui erano legate le prime due rate del PNRR sono state conseguiti, grazie alle (molte)

riforme e ai (pochi) investimenti fin qui realizzati, e i principi costituzionali sono rimasti complessivamente fermi anche nell'attuazione del PNRR, ancorché di essi si stia affermando, com'è giusto che sia, una rilettura che li renda pienamente coerenti con i Trattati europei e con le rigide tempistiche concordate nel PNRR.

Certo, il compito si è tutt'altro che esaurito e la parte più difficile resta ancora da svolgere. Sia perché molto resta da fare, da qui al 2026, soprattutto in termini di “messa a terra” degli investimenti e di conseguimento dei target. Sia perché sarebbe auspicabile che il superamento di alcune prassi e l'indebolimento dei poteri di veto non si verificassero solo *una tantum*, al fine di attuare il PNRR e il PNC, ma si consolidino, a regime, spingendo nella direzione di istituzioni pubbliche e amministrazioni profondamente rinnovate, ringiovanite, velocizzate ed europeizzate: in grado di seguire, in sostanza, un metodo di governo nuovo, caratterizzato da una costante ed efficace interazione di tutti e tre i poteri dello Stato con le istituzioni dell'Unione, considerando le norme e le prassi che operano in quell'ordinamento di cui l'Italia fa parte sin dalla fondazione.

La stessa crisi del governo Draghi e il conseguente scioglimento delle Camere nel luglio 2022 hanno mostrato, in fondo, come il PNRR non impedisca lo sviluppo, nelle sue forme consuete, della dinamica fiduciaria, tipica della forma di governo parlamentare, o dei meccanismi democratico-elettorali. Nella consapevolezza, peraltro, che il confronto politico non è libero di configurare qualsivoglia obiettivo, ma deve muoversi entro un quadro di compatibilità necessariamente articolato: in cui occorre considerare una serie di vincoli discendenti, più che dagli altri Stati membri o dalle istituzioni dell'Unione, da opzioni compiute – o, più spesso, mancate – dai precedenti governi italiani, incapaci sia di superare i molteplici poteri di veto per procedere alle riforme necessarie, sia di ridurre il debito pubblico sia, infine, di sviluppare adeguati flussi di investimenti.