



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2022

Indirizzo politico e nuove forme
di intervento pubblico
nell'economia in attuazione del
Recovery and Resilience Facility,
tra concorrenza
e nuove politiche pubbliche

di Francesco Bilancia

EDITORIALE SCIENTIFICA

INDIRIZZO POLITICO E NUOVE FORME DI INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA IN ATTUAZIONE DEL *RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY*, TRA CONCORRENZA E NUOVE POLITICHE PUBBLICHE

di Francesco Bilancia

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE; 2. L'EVOLUZIONE DELLE FORME DI INTERVENTO NEL, E GOVERNO PUBBLICO DELL'ECONOMIA DALL'ATTO UNICO EUROPEO AL C.D. RECOVERY FUND; 3. NEXT GENERATION EU, SVILUPPO SOSTENIBILE, ECONOMIA CIRCOLARE E PROCESSI DI REDISTRIBUZIONE DELLE RISORSE; 4. IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA: RIFLESSI SULLA FORMA DI GOVERNO; 5. (SEGUE) ... E SULL'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO POLITICO; 6. PER NON CONCLUDERE: LA CONCORRENZA AL COSPETTO DELLE NUOVE FORME DI INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA GOVERNATE DALL'UNIONE EUROPEA.

1. Introduzione

In un recente lavoro¹ sugli sviluppi ordinamentali connessi alla implementazione del piano di finanziamento straordinario che l'Unione europea ha posto in essere allo scopo di contrastare gli effetti della crisi economica indotti dalla pandemia da *Covid-19*, ho già tentato di delineare un abbozzo delle più significative trasformazioni in atto, sul piano istituzionale, nei rapporti tra UE e Stati membri. Come emerge da quella ricognizione le questioni aperte sono davvero molte e molto complesse, con riferimento più immediato alle relazioni connesse alla gestione delle questioni economico-finanziarie in seno al contesto ordinamentale della Unione economica e monetaria.

Le riflessioni condotte in quella sede, alle quali per semplicità qui mi limito a rinviare, muovendo proprio dagli importanti mutamenti

¹ *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 1/2021, pp. 41 ss.

materiali, prima ancora che – ed insieme a quelli – giuridico-formali, avviati sul piano economico e giuridico riguardano in primo luogo le importanti conseguenze generate dal radicale cambio di passo e di strategia nella elaborazione e nella conseguente attuazione delle scelte di politica economica e monetaria operate dalle istituzioni dell'UE, soprattutto dalla Banca centrale europea (BCE) e dalla Commissione. In primo luogo l'attenzione è stata attratta dall'amplissima espansione degli interventi di sostegno finanziario da parte della BCE, azionati allo scopo di rendere possibile il forte indebitamento degli Stati per affrontare le conseguenze economiche della crisi epidemica². Se limitiamo, per un momento, lo spettro della nostra analisi al caso italiano, infatti, la prima cosa da considerare è il dato per cui l'indebitamento espansivo aggiuntivo generatosi nel corso dell'anno 2020 e proseguito nel 2021 è stato interamente finanziato dalla BCE e non, come di norma dovuto, dai mercati finanziari. Un *deficit* straordinariamente ampio, reso possibile dalla sospensione dell'efficacia dei vincoli del Patto di stabilità e crescita e del c.d. *Fiscal compact*³, e finanziato direttamente dalla Ban-

² Con specifico riferimento all'Italia ciò è avvenuto mediante successive delibere parlamentari di autorizzazione agli scostamenti di bilancio ai sensi dell'art. 81, secondo comma, Cost. e art. 6 della relativa legge di attuazione n. 243 del 2012. Per un inquadramento sistematico di tali più recenti episodi e per un'utile analisi critica della prassi si v. quanto osservato da C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, III, pp. 87 ss., spec. pp. 92 ss.; nonché da E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021, pp. 145 ss.

³ Sull'attivazione nel marzo 2020 della “*General escape clause of the Stability and Growth Pact*” da parte della Commissione e per considerazioni inerenti, a distanza di tempo, agli sviluppi nell'elaborazione ed applicazione delle *fiscal rules* da parte degli Stati membri si v. la Comunicazione al Consiglio COM(2021) 105 final del 3 marzo 2021, dal titolo “*One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response*”; nonché gli aggiornamenti di cui alla Comunicazione *6th Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak and amendment to the Annex to the Communication from the Commission to the Member States on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to shortterm export-credit insurance*, Brussels, 18 novembre 2021, COM(2021) 8442, final. A tal proposito si segnala che nel mese di ottobre 2021 la Commissione ha attivato una consultazione relativa alla riforma dello *Stability and Growth Pact* (SGP), sospeso dallo scorso anno unitamente alla efficacia delle *fiscal rules*, per via della pandemia. Si v., infatti, quanto riportato al seguente [link](#). Sulla riforma della *governance* economica europea, si veda, ancora, quanto riportato al seguente [link](#). Per un importante quadro di sintesi delle soluzioni in atto e delle ipotesi prospettiche di riforma della *governance* economica dell'area Euro di veda la con-

ca centrale. Nuovo indebitamento al quale il governo italiano ha fatto ricorso in più *tranches* successive, prima ancora che al fine di sostenere investimenti per la crescita, già allo scopo di finanziare più urgenti misure⁴ a favore del sistema sanitario, delle imprese, delle famiglie e dell'occupazione al fine di fronteggiare il primo impatto degli effetti della crisi economica sul sistema produttivo e sull'occupazione⁵.

Il seguito è noto, e ci porta all'immediato presente, a partire dalle misure di sostegno alla politica industriale ad opera del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), elaborato dal Governo italiano in attuazione del programma di finanziamenti europei noto come *Next Generation EU* (NGEU); un sistema di interventi straordinari – quindi non destinati a divenire permanenti – che in prima battuta deve essere considerato ed interpretato nell'ottica di una qualificazione che non veda già in esso una riforma *in nuce* del sistema politico-istituzionale dell'UE. Ma di ciò, che costituisce in fondo il tema principale di queste brevi riflessioni, torneremo ad occuparci nel corso di questo lavoro. Per concludere queste considerazioni introduttive possiamo, però, aggiungere che, più in dettaglio, il Piano di intervento finanziario progettato per l'UE dalla Commissione, e quindi approvato dagli Stati membri in sede di Consiglio, è articolato in due pilastri. Il c.d. *Recovery and Resilience Facility* (RRF), che comprende a sua volta il richiamato Programma NGEU, e un rinforzato budget pluriennale, il *Multiannual Financial Framework* (MFF) per gli anni 2021-2027⁶.

temporanea Comunicazione della Commissione *The EU economy after COVID-19: implications for economic governance*, Strasbourg, 19.10.2021 – COM(2021) 662 final. La prevista entrata in vigore delle “nuove regole” è fissata al momento per il gennaio 2023, v. ad es. quanto riportato su Politico.eu.

⁴ Si v. la prospettiva della riflessione elaborata da E. CHITI, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4/2020, pp. 436 ss.

⁵ In riferimento alle modalità di attuazione di tali espansioni di *deficit spending* si veda l'interessante analisi ricostruttiva proposta da C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, cit.

⁶ Un quadro di sintesi complessivo del programma finanziario e delle sue varie componenti è rinvenibile nel sito ufficiale della *Commissione*. Ai due strumenti principali richiamati nel testo – con i relativi *Recovery and Resilience Plans' assessments* per ciascuno Stato membro – vanno, infatti, aggiunti il Programma *SURE* (*Lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza*), che istituisce i primi veri e propri titoli di debito pubblico europeo, qualificati come *social bonds*, programma in relazione al quale si veda ora, a distanza di un anno dal suo avvio, il *Report* della Commissione “*On the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following*

In questo contesto il piano italiano ammonta a circa 191,5 miliardi di euro, «circa il 7,4 per cento del Pil – di cui 68,9 miliardi in trasferimenti e 122,6 in prestiti, che include 142 progetti di investimento e 87 riforme»⁷. Se si considerano anche i 13 miliardi provenienti dal citato programma *React-EU* e i 30 miliardi che il governo «ha messo a disposizione attraverso la creazione di un Fondo complementare» il piano italiano ammonta a «circa 233 miliardi». Con investimenti destinati alla creazione di nuove infrastrutture, fisiche e digitali, questi finanziamenti sembrano, in effetti, naturalmente preludere ad una vera e propria riconsiderazione strutturale degli assetti complessivi tanto dell'ordinamento giuridico-istituzionale, quanto del sistema economico e sociale.

In questo nuovo scenario di massiccio intervento di sostegno economico-finanziario, quindi, l'UE si finanzia, da un lato, indebitandosi sui mercati e, dall'altro, mediante il ricorso ad una politica monetaria espansiva. Forse è, però, prematuro parlare di un vero e proprio *deficit spending* europeo, dati i caratteri provvisori e transeunti di questi strumenti, giustificati ed orientati al mero superamento della attuale fase di crisi economica dovuta agli effetti della pandemia. Ma non certo, invece, per rilevare già che quello che stiamo vivendo è senz'altro un mutamento epocale nella logica strutturale degli assetti di gover-

the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672 SURE: One Year On», COM(2021) 596 final, del 22 settembre 2021, utilissimo per i riferimenti alle cifre allocate ed effettivamente erogate ai singoli Stati membri in attuazione dei progetti di assistenza finanziaria negli ambiti del lavoro e del sostegno al reddito (solo per l'Italia circa 27,5 mld di Euro su un totale di circa 90 mld, in un anno, con il relativo piano di ammortamento fino al 2050), nonché per le analisi di impatto sull'occupazione e sugli effetti di leva finanziaria; ed ancora i fondi *React-EU* (per finanziare le politiche di coesione) ed *Invest-EU*. Ma su ciò, già, F. BILANCIA, *Le trasformazioni*, cit., anche per i riferimenti testuali al rilievo delle procedure del *Semestre europeo* nella c.d. *governance* dei finanziamenti e dei relativo monitoraggio e controlli da parte delle istituzioni dell'UE. Per una ricognizione dei provvedimenti legislativi di carattere economico-finanziario emanati nel 2020 per interventi di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19, M. COLLEVECCHIO, *Interventi e ristori nel 2020 per contrastare il Covid-19 e attenuarne gli effetti*, in *Astrid Rassegna*, fasc. 4/2021. Ma su ciò, più diffusamente, *infra*.

⁷ F. CORTI, D. GROS, *Sul Pnrr Italia e Germania hanno idee diverse, in lavoce.info*, 31 agosto 2021, osservando poi come «larga parte dei progetti di investimento presentati dall'Italia, circa il 71 per cento, sono nuovi e non inclusi nelle precedenti leggi di bilancio, richiedendo quindi maggiori tempi per l'attuazione e il completamento».

no dell'economia da parte del sistema istituzionale e dell'ordinamento dell'Unione europea⁸. Se non, addirittura, un salto di paradigma⁹.

⁸ Si pensi alle implicazioni della recente iniziativa politica di cui all'intervento di Mario Draghi ed Emmanuel Macron, rispettivamente Presidente del Consiglio italiano e Presidente della Repubblica francese, presentato con la pubblicazione dell'articolo *The EU's fiscal rules must be reformed if we are to secure the recovery*, in *Financial Times*, 23 dicembre 2021, consultabile sul sito ufficiale del *Governo italiano*. Nell'articolo si legge, infatti, con riferimento alle *fiscal rules* dell'UEM nel periodo antecedente l'esplosione della pandemia, «They constrained the actions of governments during crises and overburdened monetary policy. They also failed to provide incentives for prioritising key public spending for the future and for our sovereignty, including public investment... There is no doubt that we must bring down our levels of indebtedness. But we cannot expect to do this through higher taxes or unsustainable cuts in social spending, nor can we choke off growth through unviable fiscal adjustment... Instead, our strategy is to curb recurrent public spending through sensible structural reforms», richiamandosi espressamente alla consultazione aperta dalla Commissione europea per la riforma del Patto di stabilità e crescita, v. *supra*, nt. 3. La proposta guarda, in sostanza, a nuove impostazioni della relazione tra la fisiologia della crescita economica e il sistema delle regole che disciplinano i bilanci pubblici in prospettiva macroeconomica, che sembra possa aprirsi ad una nuova declinazione dei rapporti tra indebitamento ed investimenti pubblici, «Debt raised to finance such investments, which undeniably benefit the welfare of future generations and long-term growth, should be favoured by the fiscal rules, given that public spending of this sort actually contributes to debt sustainability over the long run». Questa iniziativa apre importanti margini di riconsiderazione dell'impianto generale delle politiche macroeconomiche pubbliche a livello di UEM, su cui l'intervento di F. GIAVAZZI, V. GUERRIERI, G. LORENZONI, C-H. WEYMULLER, *Revising the European Fiscal Framework*, *paper* consultabile sul sito del *Governo italiano* e base per la discussione che ha generato l'articolo di Draghi e Macron sopra richiamato.

⁹ C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Diritti comparati*, fasc. 1/2018; G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?* in *Questione giustizia*, 14 aprile 2021; S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno stato sociale?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, pp. 103 ss.; L. CHIEFFI, *Una nuova stagione per i diritti sociali? La spinta offerta dal Recovery Fund per il rilancio dei welfare sanitari*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, fasc. 4/ 2021, pp. 3 ss. E. CARLETTI, *Perché Next Generation Eu è un piano innovatore*, in *lavoce.info*, 14 dicembre 2021 segnala l'importanza di alcuni elementi innovativi del piano quali essere uno «strumento di condivisione del rischio» e l'essere «finanziato direttamente tramite l'emissione di titoli di debito europei, risultando così più efficiente rispetto all'utilizzo dei regolari contributi degli stati membri all'Unione nell'ambito del bilancio pluriennale europeo»; ma soprattutto per la capacità di tale strumento di «raggiungere la sostenibilità dei debiti pubblici e per ridurre il rischio di un circolo vizioso tra banche e titoli di stato». Non mancano significative voci critiche, come ad es. A. BARBA, M. PIVETTI, *Il "Piano di ripresa" tra interessi collettivi e interessi privati*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, IV, pp. 16 ss.; F.

Oltre la dimensione macroeconomica infatti, si stanno definendo in concreto altre importanti trasformazioni giuridico-istituzionali. In primo luogo un rilevante ritorno dello Stato e degli investimenti pubblici nella sfera economica, a partire dai programmi di transizione energetica e, sul piano infrastrutturale, nei settori dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione.

Come vedremo analizzando meglio i contenuti del *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, infatti, è indubitabile che questo rechi con sé un rinnovato, forte, protagonismo dei pubblici poteri europei e nazionali nel sistema della produzione economica, identificato dal nuovo sintagma dello *sviluppo sostenibile*¹⁰, vero e proprio programma di politiche industriali e produttive foriere di nuovi equilibri nelle relazioni tra mercato, istituzioni statali ed intervento pubblico nell'economia¹¹.

In un recente intervento per la presentazione di un *Report* del Panel del G7 sulla *Economic Resilience*¹², Marianna Mazzucato¹³ muove proprio dall'assunto secondo il quale dopo che la pandemia ha messo in rilievo «the deficiencies of economic deregulation and market liberalization, a new policymaking paradigm is emerging. But its success depends on concrete reforms and the creation of new mission-driven institutions»¹⁴. Una situazione di fatto, promossa dalla spinta delle ne-

SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, I, pp. 51 ss., spec. pp. 66 ss., pp. 86 ss.

¹⁰ Come è noto i progetti in tema di *Digital transition* e *Green new deal* assorbono la più gran parte degli investimenti europei.

¹¹ Come del resto era stato per il processo di integrazione economica attivato dagli USA in Europa dopo la seconda guerra mondiale con il c.d. piano Marshall, l'*European Recovery Program*. Sulle importanti conseguenze per gli assetti economici e sui rapporti tra intervento pubblico ed economia di mercato in Italia e in Europa riconducibili all'integrazione nella NATO si v. N. LUPO, *L'influenza dell'Alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica*, in S. LA PORTA, (a cura di), *Nato e Costituzione. La rinascita dell'Italia tra difesa e sviluppo economico*, Milano, 2020, pp. 71 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'economia mista della ricostruzione e il suo interesse attuale*, ivi, pp. 103 ss.; P. TEDESCHI, *In difesa della Costituzione economica: l'adesione all'ERP e alla NATO*, ivi, pp. 161 ss.

¹² M. MAZZUCATO, *A New Global Economic Consensus*, in *Project Syndicate*, 13 ottobre 2021, consultabile [online](#).

¹³ Che in quella sede istituzionale è chiamata a rappresentare l'Italia.

¹⁴ G7, *Global Economic Resilience. Building Forward Better. The Cornwall Consensus and Policy Recommendations*, by the G7 Panel on Economic Resilience, UK, ottobre 2021, (curato da M. Sedwill, C. Wilkins, T. Philippon, S-A. Mildner, M. Mazzucato, N. Kanehara, F. Wong, T. Wieser)

cessità generate dalla crisi ad un tempo dell'economia e dell'autosufficienza dei mercati, tale da imporre «a radically different relationship between the public and private sectors to create a sustainable, equitable, and resilient economy»¹⁵, così rivitalizzando il ruolo dello Stato e delle istituzioni pubbliche nell'economia. Una prospettiva di vera e propria rifondazione degli assetti ordinamentali dell'economia nella dimensione globale, quindi, per una significativa riconsiderazione delle insufficienze dei processi di privatizzazione e liberalizzazione nei mercati transnazionali, espressamente ritenuti non all'altezza delle difficoltà generate dagli *shock* economico, ecologico ed epidemiologico¹⁶. Ma tralasciando la pur assai rilevante prospettiva di una ipotesi di riforma delle strategie di governo dei mercati globali, per l'analisi della quale rinviando intanto alle illuminanti raccomandazioni di cui al Report del citato Panel del G7¹⁷, è forse opportuno soffermare ora la nostra attenzione sui contestuali mutamenti di paradigma in atto nell'ordinamento materiale dell'Unione europea¹⁸ e negli assetti istituzionali degli Stati membri, per quanto qui di interesse con specifico riferimento all'Italia.

2. L'evoluzione delle forme di intervento nel, e governo pubblico dell'economia dall'Atto Unico Europeo al c.d. *Recovery Fund*

Il titolo del paragrafo non inganni, non è certo possibile ricostruire l'evoluzione dei rapporti tra *diritto ed economia* attraverso l'analisi dei

¹⁵ M. MAZZUCATO, *A New Global Economic Consensus*, cit.

¹⁶ *Op. ult. cit.*, «It has proven to be disastrously incapable of responding effectively to massive economic, ecological, and epidemiological shocks». L'autrice si riferisce in particolare alle sfide lanciate dagli «United Nations Sustainable Development Goals, adopted in 2015», nonché «to end the pandemic, let alone achieve the Paris climate agreement's goal of limiting global warming to 1.5° Celsius, relative to pre-industrial levels».

¹⁷ G7 Panel on Economic Resilience, *Global Economic Resilience*, cit.

¹⁸ Con la specifica cautela di considerare questa espressione esclusivamente nel suo portato *descrittivo* dei processi attualmente in atto nelle tradizionali forme di intervento pubblico nell'economia. Sia, comunque, consentito il rinvio alla prospettiva di analisi di cui al recente lavoro F. BILANCIA, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *The material constitutional arrangement of the European Union*, in M. BELOV (a cura di), *Peace, Discontent and Constitutional Law. Challenges to Constitutional Order and Democracy*, London-New York, 2021, pp. 53 ss.

mutamenti delle forme di Stato lungo la linea di demarcazione che si è soliti simbolicamente rappresentare con l'espressione *Stato e mercato*, o *Stato e libertà economiche*. Ai limitati fini della presente indagine, infatti, sarà sufficiente procedere per grandi categorie, per indurre a riflettere sulla questione più mediante allusioni, per quanto fondate sul dato storico-giuridico, che per via di una puntuale ricostruzione degli sviluppi della normativa di quella branca del diritto pubblico che si qualifica convenzionalmente con il sintagma *diritto pubblico dell'economia*, o più semplicemente *diritto dell'economia*. Un dato però è certo: come si è spesso potuto constatare l'evoluzione del diritto dell'economia è quasi sempre un fenomeno che precede gli sviluppi generali del diritto pubblico; laddove risulta spesso evidente che i mutamenti degli assetti giuridici, rilevanti per il contesto economico, anticipino le trasformazioni giuridiche e istituzionali generali degli assetti ordinamentali, soprattutto se storicamente riferibili all'evoluzione della forma di Stato e del diritto dell'Unione europea (già diritto delle Comunità europee). In riferimento al quale, proprio per fare un esempio, la dimensione costituzionale del processo di integrazione ha seguito di parecchi anni l'avvento del processo di integrazione dei mercati nella dimensione economica del diritto delle Comunità europee.

E così, anche soltanto guardando alla letteratura più significativa, i caratteri evolutivi del diritto dell'economia¹⁹ nel tempo sono agevolmente percettibili anche solo confrontando il tenore degli argomenti e l'atmosfera culturale evocati dalla successione dei distinti approcci nella manualistica sull'argomento. Soltanto per dare un'idea dei dati di contesto, si pensi alla incommensurabile differenza di categorie concettuali, legate agli sviluppi dei dati giuridico-economici oggettivi, nel passaggio dal *Diritto pubblico dell'economia* di Massimo Severo Gian-

¹⁹ Gli studi di *Diritto dell'economia*, in particolare del *Diritto pubblico dell'economia*, devono moltissimo a molti autori che hanno caratterizzato la propria produzione scientifica indagando sulle relative tematiche e categorizzandone gli esiti, sì da qualificare la disciplina come portatrice di un suo vero e proprio metodo. Nel testo, ai fini della nostra analisi, citeremo soltanto i Manuali e i testi di base più caratterizzanti l'evoluzione della disciplina, secondo le intenzioni professate. Ma la riflessione non sarebbe completa senza richiamare, seppur in termini più generali, gli studi di autori quali, ad esempio, Giuseppe Guarino, Giuliano Amato, Fabio Roversi Monaco, Pietro Barcellona, Alberto Predieri, Giorgio Ruffolo, Alessandro Pace, Umberto Pototschnig, Fabio Merusi, Bruno Cavallo, Giorgio Berti, Giuseppe Pericu, Paola Bilancia, Giovanni Cocco, Marco D'Alberti, Mario Pilade Chiti, Luisa Torchia, Michela Manetti oltre ai molti altri e per limitarsi alla letteratura italiana.

nini²⁰ ai saggi, soltanto per fare qualche esempio, di Sabino Cassese, *La nuova costituzione economica*²¹ e di Enzo Cardì, *Mercati e Istituzioni in Italia*²². Evoluzione della disciplina e degli oggetti di analisi e mutamento delle categorie concettuali ancora più evidenti se solo si confrontino tra loro, ancora, la versione originaria di cui alla prima edizione del *Manuale di Diritto pubblico dell'economia* di Bruno Cavallo e Giampiero Di Plinio del 1983²³, con quella elaborata aggiornando e integrando la prima edizione da parte di Giampiero Di Plinio e pubblicata nel 1998²⁴. In quest'ultimo lavoro le prospettive di analisi e le considerazioni metodologiche che convivono nel saggio, davvero sembrano espressione di linee metodologico-concettuali appartenenti ad epoche molto distanti tra loro, convivendo insieme l'approccio dirigista proprio dell'intervento dello Stato nell'economia con una differente impostazione ispirata dalla lettura in senso materiale della costituzione economica europea, fortemente orientata ai principi dell'economia capitalistica di mercato, molto attenta alle prospettive di analisi proprie del monetarismo.

Ma in questa fase dell'analisi dobbiamo necessariamente lasciare da parte le pur importantissime questioni connesse alle teorie economiche della moneta, ancora più rilevanti nel contesto dell'Unione economica e monetaria (UEM). Si pensi, ad esempio, alle proiezioni macroeconomiche del ruolo degli Stati e delle istituzioni europee nel contesto della finanza pubblica²⁵; o ancora, soltanto, alla radicale differenza

²⁰ M.S. GIANNINI, *Diritto Pubblico dell'economia*, Bologna, 1977 (n.e., 1995).

²¹ S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 1995. L'ultima edizione di questo volume è del 2021, ma dalla IV edizione (2007) il saggio è stato aggiornato e sviluppato da diversi autori, seppur sempre con la Direzione di Sabino Cassese. È interessante notare che nella *Presentazione* al volume il Curatore osserva, appunto, che «essendo la *disciplina giuridica dei rapporti tra Stato ed economia l'ala marcante del diritto pubblico, lo studio di quei rapporti, nella loro dimensione giuridica, è indispensabile per capire lo sviluppo del diritto dello Stato*. Questo libro non pretende di ricostruire il modello nuovo di costituzione economica, ma di descrivere i punti che emergono negli sviluppi nazionali, sovranazionali e transnazionali e che richiedono una riconsiderazione. È *un modo per iniziare la revisione delle strutture portanti del diritto amministrativo*» (corsivo mio).

²² E. CARDÌ, *Mercati e Istituzioni in Italia. Diritto Pubblico dell'economia*, Torino, 2018, giunto alla IV edizione.

²³ B. CAVALLO, G. DI PLINIO, *Manuale di Diritto Pubblico dell'economia*, Milano, 1983.

²⁴ G. DI PLINIO, *Diritto Pubblico dell'economia*, Milano, 1998.

²⁵ Per tutti si pensi all'impostazione dello studio di Kaarlo Tuori e Klaus Tuori.

di ambientazione giuridica tra gli studi contemporanei di diritto della *regolazione* e della concorrenza e di diritto dei mercati finanziari²⁶, rispetto agli argomenti riportati nell'indice del citato volume di Gianini. Laddove il *Diritto pubblico dell'economia* veniva ricondotto allo studio, tra le altre cose, delle attività metrologiche, dei marchi, dei pubblici registri, delle opere pubbliche e della programmazione, dei beni pubblici e della proprietà privata, di imprese pubbliche e collettivizzazioni, della disciplina dei prezzi e delle funzioni pubbliche di governo dell'economia²⁷, etc.

In altra prospettiva, e per inquadrare gli sviluppi del diritto dell'economia in una riflessione storica più ampia²⁸, ai molti autori citati possiamo aggiungere le importantissime ed altrettanto conosciute ricostruzioni analitiche condotte da Francesco Galgano²⁹ e da Natalino Irti³⁰.

Cfr., in tal senso, K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014.

²⁶ Una ridefinizione della nomenclatura dei principali temi del diritto pubblico dell'economia nel contesto attuale è rinvenibile sfogliando, ad esempio, l'indice del volume M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016, in seno alla Serie di Studi diretta da Leonardo Ferrara e Domenico Sorace, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*. La partizione tematica di questo volume si basa infatti sulla selezione di argomenti del tipo *Il diritto dell'economia tra unificazione dei mercati e globalizzazione; Indirizzo e disciplina dei mercati: dalla pianificazione alla regolazione; Finanza pubblica e aiuti di Stato: strumenti vecchi e nuovi alla prova del diritto dell'UE; Enforcement tra regolazione e controlli*, e così via.

²⁷ Anche qui è utile un confronto tra due lavori della stessa autrice, Paola Bilancia, ma scritti in epoche differenti, rispettivamente, *Determinazione dei prezzi e libertà d'impresa*, Padova 1986, e *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996.

²⁸ Nella nostra prospettiva forse rileva meno direttamente, ma riflessioni analoghe potrebbero essere ovviamente svolte con riferimento alla disciplina della proprietà, come di recente infatti F. SAITTO, «Of Property». *Dinamiche appropriate e statuto costituzionale degli assetti proprietari*, in *Diritto Costituzionale*, fasc. 1/2021, pp. 123 ss.

²⁹ F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 1976, ma v. ed. del 2001, poi ripubblicato nel 2016. A seguire la riflessione dell'autore sulle tematiche in oggetto è proseguita con l'ulteriore saggio *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005.

³⁰ Mi riferisco, come è ovvio, a N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, ma si v. la ed. ampliata del 2003. Dalla prima edizione dello studio è emerso un insieme di riflessioni poi raccolte nel volume di AA.Vv., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999, con contributi di Gaetano Azzariti, Antonio Baldassarre, Giuseppe Chirichiello, Mario Draghi, Leopoldo Elia, Giovanni Iudica, Mario Libertini, Berardino Libonati, Guido Rossi, Piero Schlesinger, Giulio Tremonti e Salvatore Veca.

Studi che consentono di contestualizzare gli sviluppi dei processi di industrializzazione nell'età contemporanea muovendo fin dalla nascita dell'economia come fenomeno oggetto di studio e come scienza³¹; procedendo in parallelo con il delinarsi delle istituzioni di governo politico della società europea, fino alla nascita della forma Stato³². Per comprendere la fondamentale relazione tra gli sviluppi dei processi economici e le trasformazioni dei sistemi istituzionali e dello stesso fenomeno giuridico, sia in relazione ai rapporti tra Stato, istituzioni pubbliche ed economia³³, sia in merito alla evoluzione dello stesso diritto statale dei privati (o diritto privato *tout court*).

Il che del resto è in direzione lineare costante con l'evoluzione di quella parte del pensiero scientifico che ha ad oggetto lo studio delle relazioni sociali, politiche, giuridiche ed istituzionali ma tenendo ad un tempo in considerazione gli sviluppi dei processi economici. È un percorso culturale di lungo periodo, sviluppatosi in parallelo agli effetti dell'industrializzazione: dalla c.d. "prima" industrializzazione, con l'avvento della macchina a vapore, fino all'ultima, portata dalla finanziarizzazione dell'economia e dall'avvento dell'economia digitale. Nel succedersi di quelle che chiamiamo convenzionalmente, appunto, e numeriamo come le c.d. "rivoluzioni industriali"³⁴.

³¹ Come è noto la nascita della scienza economica moderna si fa risalire convenzionalmente al XVII secolo, in sostanza ad Adam Smith.

³² Sui rapporti tra l'evoluzione, a seguire, della forma di Stato e gli sviluppi del diritto dei privati, soprattutto per la ricognizione della letteratura rilevante, sia consentito il rinvio a F. BILANCIA, *Statuto del consumatore ed evoluzione della società politica*, in G. COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, 2010, pp. 145 ss. nonché in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2009. Il titolo del saggio è volutamente evocativo delle riflessioni, tra i molti anche di altri illustri studiosi dell'argomento, di un libro di Natalino Irti (N. IRTI, *Codice civile e società politica*, Roma-Bari, 1995), la cui ultima edizione è del 2005.

³³ In altra prospettiva e con considerazioni inerenti agli sviluppi del tema fino alla realtà attuale muovendo lungo il percorso dei processi di integrazione europea si veda il saggio di F. SAIITO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2015.

³⁴ Il primo riferimento non può non andare all'impostazione del celebre studio di Karl Polanyi (K. POLANYI, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, 1944, repr. 1957, 2nd Beacon Paperback edition, *Foreword* by Joseph E. Stiglitz, with a new *Introduction* by Fred Block, Boston, 2001). Nella sua Prefazione Joseph Stiglitz osserva, appunto, come il saggio di Polanyi proceda «describing the great transformation of European civilization from the preindustrial world to the era of industrialization, and the shifts in ideas, ideologies, and social and economic policies accompanying it» (VII).

Così, per riprendere l'analisi dei processi di mutamento in atto più di recente, al fine di compararne la portata con le rilevanti interferenze dei fenomeni di integrazione finanziaria indotti dal *Recovery Fund*³⁵, sarà sufficiente ricordare che le forme di intervento pubblico nell'economia che hanno caratterizzato l'evoluzione degli assetti giuridici ed istituzionali dell'ordinamento italiano via via che si incrementavano gli strumenti di integrazione dei mercati a livello di Comunità, prima, ed Unione europea, poi, insieme ai processi di integrazione dei mercati globali, hanno visto nel tempo ridursi sempre di più la presenza delle istituzioni pubbliche nel contesto delle attività economiche³⁶. Imprese pubbliche, enti di gestione, partecipazioni azionarie dello Stato in imprese private di cui il Governo manteneva il controllo (le c.d. "partecipazioni statali"), hanno lasciato il posto ai processi di liberalizzazione dei mercati e di privatizzazione delle imprese; al consolidamento della disciplina del divieto di aiuti di Stato, di promozione incrementale e di tutela della concorrenza; di espansione delle libertà economiche e delle connesse libertà di circolazione e stabilimento delle imprese al di là dei confini statali³⁷. Cui ha fatto da sponda, nell'ordinamento italiano, il rapido proliferare di autorità amministrative indipendenti³⁸, in un processo che come noto ha favorito nel tempo il passaggio da un governo diretto dei processi economici da parte delle istituzioni statali, anche mediante la presenza di vere e proprie imprese pubbliche nella sfera economica attiva, verso l'affermarsi delle diverse, se non proprio

³⁵ Questo è il sintagma utilizzato in origine per indicare il piano di espansione finanziaria promosso dalla Commissione europea, poi definito mediante i richiamati progetti confluiti nel c.d. RRF. La formula *Recovery Fund* è, pertanto, qui utilizzata convenzionalmente per fare riferimento in via generale a questi ultimi.

³⁶ Per una ricostruzione di tali sviluppi con una forte accentuazione critica basata sull'assunto della netta incompatibilità degli assetti ordinamentali del processo di integrazione economica europea con il sistema costituzionale nazionale si v. G. BUCCI, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, Napoli, 2022, spec. pp. 61 ss.

³⁷ Si vedano, ancora, i saggi raccolti nel volume C. FRANCHINI, L. PAGANETTO (a cura di), *Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, Bologna, 2002.

³⁸ Esemplare, per l'epoca, fin dal suo titolo lo studio di A. PREDIERI, *L'eromperre delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997. Sull'argomento, almeno, M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994; G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, 1998; nonché, se si vuole, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, spec. pp. 87 ss.

alternative, funzioni di *regolazione* dei mercati e di vigilanza e tutela della concorrenza³⁹.

Questi i dati di contesto (ed i contenuti dei manuali di diritto dell'economia più recenti) appunto fino alla odierna progettazione prima, poi disegno ed implementazione del piano di interventi finanziari dell'Unione Europea per contrastare la crisi economica generata dalla pandemia e dalla interruzione dei processi produttivi – e di ogni attività economica – e del commercio mondiale quali conseguenze della diffusione del *virus* e dei *lockdown* decisi dalle autorità nazionali di governo di diversi Paesi del mondo.

In questa nuova prospettiva mi sembra utile giustapporre, a titolo di esempio e per la definizione dell'ambito di sviluppo della presente indagine, due recenti interventi di uno stesso studioso, a distanza di soli pochi anni. Mi riferisco ai saggi scritti da Eugenio Bruti Liberati sulle intrecciate interconnessioni tra politica industriale e politica della concorrenza, prima e dopo l'avvento del richiamato piano finanziario europeo⁴⁰. Distinzione delle diverse politiche pubbliche come “materia” costituzionale, anche in relazione alla giurisprudenza della Corte costituzionale sulle attribuzioni delle relative competenze legislative tra Stato e regioni; nonché e soprattutto, ai nostri fini, con riferimento ai relativi modelli di *governance* istituzionale. Impostazione che ci consente così di procedere muovendo dal richiamo dei nuovi ambiti e delle nuove forme di intervento pubblico nell'economia⁴¹, richiamo che ci porta a mettere a tema il rilievo del *Green New Deal* e delle *Green Industrial Policies* quali strumenti, ad un tempo, di ridefinizione dei paradigmi industriali⁴² e di riqualificazione del ruolo del sistema pubblico e degli assetti di *governance* quali conseguenze del rafforzamento dei meccanismi finanziari europei e delle attribuzioni delle

³⁹ Lungo quel percorso di cui si sono delineate le linee di fondo nel richiamare la letteratura scientifica, soprattutto la manualistica, contemporanea alle varie fasi di sviluppo delineate rapidamente nel testo.

⁴⁰ Si tratta del saggio E. BRUTI LIBERATI, *Politica della concorrenza e politica industriale tra unità e differenziazione*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, cit., pp. 157 ss., e del più recente lavoro E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2/2021, pp. 415 ss.

⁴¹ Si v., altresì, il recentissimo volume F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021.

⁴² Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, cit., pp. 422 ss.

istituzioni dell'Unione, soprattutto della Commissione. L'obiettivo della "decarbonizzazione"⁴³, una delle principali linee di intervento finanziario dell'UE attraverso i fondi del NGEU, infatti, assume una straordinaria rilevanza nella ridefinizione di regole e limiti di carattere giuspubblicistico per le attività economiche pubbliche e private nei più importanti settori della produzione ed erogazione di beni e di servizi, in ambiti quali «energia, trasporti, industria, agricoltura ed edilizia»⁴⁴. Prospettive di analisi che nella giustapposizione e confronto tra le politiche aderenti al paradigma del c.d. "sviluppo sostenibile"⁴⁵, da un lato, e la disciplina della concorrenza e degli aiuti di Stato, dall'altra, renderanno ragione della chiave di lettura che si è inteso dare all'analisi dei fenomeni oggetto della presente riflessione.

3. *Next Generation EU*, sviluppo sostenibile, economia circolare e processi di redistribuzione delle risorse

Il punto di partenza della riflessione, per come si è cominciato ad

⁴³ Sull'obiettivo della "decarbonizzazione" e, più in generale, sugli obiettivi di uno "sviluppo sostenibile", si veda *qui*.

⁴⁴ *Op. ult. cit.*, 425.

⁴⁵ All'inquadramento di questa nozione paradigmatica, così utile ai fini della nostra analisi, sarà dedicata la prima parte del prossimo paragrafo. Si tratta, in realtà, di un tema che di recente è stato già oggetto di importanti analisi, alle quali faccio senz'altro rinvio anche in relazione alla complessità e problematicità di molte delle definizioni assunte a riferimento, per le difficoltà connesse alla stessa qualificazione dei parametri tecnico-scientifici sullo sfondo. Ma su ciò, *infra*. Si vedano, intanto, almeno F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 1/2017, pp. 163 ss.; E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *La Transizione Energetica e il Winter Package. Politiche Pubbliche e Regolazione dei Mercati*, Milano, 2018, che si segnala proprio per il confronto tematico tra le politiche di produzione e distribuzione dell'energia secondo il nuovo assetto paradigmatico e la regolazione dei mercati; L. AMMANNATI (a cura di), *La transizione energetica*, Torino, 2018; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020; oltre al citato saggio di E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, cit., pp. 416 ss. Ma si vedano, *ivi*, anche ulteriori segnalazioni, tra le quali, di rilievo, il saggio di D. RODRIK, *Green industrial policy*, in *Oxford Review of Economic Policy*, fasc. 3/2014, pp. 469 ss. Ancora, di recente, G. MARCHIANÒ, *L'economia circolare con particolare attenzione ai rifiuti urbani*, ex D.L. n. 121 del 3 settembre 2020, in *AmbienteDiritto*, fasc. 1/2020.

impostare l'analisi nel precedente paragrafo è, quindi, determinato dalla opzione, in sede di elaborazione delle politiche pubbliche, per l'adozione di un piano complesso ed elaborato di interventi nell'economia che muove dal paradigma della c.d. *green economy*. All'atto dell'insorgere della crisi finanziaria post-pandemica e delle conseguenti decisioni di avviare un grande piano di interventi finanziari di sostegno allo sviluppo, la Commissione europea e gli Stati membri hanno di fatto scelto di finanziare proprio le politiche necessarie al perseguimento di tali obiettivi, per come elaborati sia in sede di Organizzazione delle Nazioni Unite⁴⁶ che ad opera della stessa Commissione europea⁴⁷. Una strategia di medio periodo, come subito vedremo, con traguardi relativi alla riduzione del riscaldamento globale individuati, per obiettivi distinti, rispettivamente alla data del 2030⁴⁸ ed a quella del 2050⁴⁹.

⁴⁶ Per un immediato riferimento ai c.d. *Sustainable Development Goals*, rinvio alla [pagina ufficiale](#) dell'Istituzione.

⁴⁷ Si v., ad es., quanto riferito nel documento del Parlamento europeo, *European climate law*, a cura di G. ERBACH, *EPRS – European Parliamentary Research Service*, settembre 2021. Essenziale, comunque, il riferimento al Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021, che istituisce il *Quadro per il conseguimento della neutralità climatica* e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 (“*Normativa europea sul clima*”). Con riferimento più specifico alla c.d. transizione energetica la Commissione europea ha predisposto un insieme di misure normative, M. TAVONI, “*Fit for 55*”: *la transizione energetica vista dall'Europa*, in *lavoce.info*, 22 luglio 2021; M. FRASSONI, *Clima e Green Deal, la Commissione accelera a metà*, in *Sbilanciamoci*, 18 agosto 2021. Senza considerare che l'insieme delle politiche industriali finalizzate alla de-carbonizzazione reca comunque con sé importantissimi corollari in riferimento alla conformazione del mercato interno dell'energia, come emerge chiaramente dalle recentissime proposte di atti normativi della Commissione denominati come *Hydrogen and Decarbonised Gas Package*. Si tratta della proposta di Regolamento *On the internal markets for renewable and natural gases and for hydrogen (recast)*, Brussels, 15.12.2021, COM(2021) 804 final; e la proposta di Direttiva *On common rules for the internal markets in renewable and natural gases and in Hydrogen*, Brussels, 15.12.2021, COM(2021) 803 final.

⁴⁸ Sono disponibili, sul [portale istituzionale](#), tutte le informazioni utili alla comprensione in dettaglio del vasto programma indicato con la formula *European Green Deal*, compresi documenti ed atti normativi, approvati ed *in itinere*, a partire da quelli raccolti nel capitolo denominato *Delivering the European Green Deal*. Nella *home page* del Programma si legge “The European Commission adopted a set of proposals to make the EU’s climate, energy, transport and taxation policies fit for reducing net greenhouse gas emissions by at least 55% by 2030”. Si v., inoltre, ad esempio, la Proposta di Raccomandazione del Consiglio *On ensuring a fair transition towards climate neutrality*, Strasbourg, 14.12.2021 COM(2021) 801 final.

⁴⁹ Seppur limitatamente al tema della decarbonizzazione del settore del trasporto

Termini la cui scadenza è davvero dietro l'angolo, se solo si distolga lo sguardo dal succedersi delle generazioni per calare queste considerazioni nella corretta prospettiva temporale che muove dall'inizio della prima Rivoluzione industriale fino all'attualità, alla c.d. quarta rivoluzione industriale, la rivoluzione digitale⁵⁰.

Il punto di maggior rilievo, a fondamento dell'analisi che si promuove nel presente contributo, è dato dalla rilevanza del rinnovamento delle politiche industriali necessario per perseguire gli obiettivi di riduzione dei gas serra, così qualificati in considerazione del loro fortissimo impatto nel concorso di cause alla base dei mutamenti climatici. Così come emerge dal citato lavoro di Rodrik, che fin dall'*incipit* osserva che «*Green growth can be defined as a trajectory of economic development that is based on sustainable use of non-renewable resources and that fully internalizes environmental costs, including most critically those related to climate change. Green growth requires green technologies: production techniques that economize on exhaustible resources and emit fewer greenhouse gases*»⁵¹.

In sostanza, l'approccio tematico seguito in queste riflessioni muove dalla presa d'atto dell'insorgenza di una forte spinta pubblicitaria in ambito di politica industriale, in un rinnovato interesse per l'intervento pubblico in economia agito in conseguenza della crisi economica post-pandemica, soprattutto attraverso l'attivazione dei programmi finanziari connessi al *recovery fund*. Per considerare gli effetti dell'implementazione delle politiche di *sustainable development* sul regime della concorrenza. Ed in effetti, già riflettendo sul contesto di metodo di cui al citato saggio di Rodrik, emerge forte la necessità di conside-

merci su strada si v., ad esempio, il Rapporto tecnico "*Potential Options and Technology Pathways for Delivering Zero-Carbon Freight in Italy*", 7 dicembre 2021, elaborato da *Cambridge Econometrics* (settembre 2021) e dal Politecnico di Milano – Dipartimento di Ingegneria gestionale, e promosso dalla *European Climate Foundation*. le cui risultanze sono state poi oggetto di un *Summary Report* curato dal Gruppo di lavoro ZET Italia – *Zero Emission Truck*, qui la *sintesi della presentazione*. A. DONATI, *La sfida necessaria: trasporto merci a zero emissioni al 2050*, in *Sbilanciamoci.org*, 10 dicembre 2021, pone opportunamente l'accento sul coinvolgimento nello studio di «aziende, associazioni di categoria, università, associazioni ambientaliste, esperti».

⁵⁰ Utilissime informazioni sulle prospettive concrete dei mutamenti climatici in atto e nella più ampia dimensione temporale dell'evoluzione del pianeta sono disponibili nel sito istituzionale della *World Meteorological Organization* (WMO).

⁵¹ D. RODRIK, *Op. ult. cit.*, p. 469, considerando centrale la strategia di «using industrial policy to facilitate green growth» (corsivi miei).

rare l'essenziale ruolo delle c.d. *green industrial policies*⁵² come strumento di lotta ai cambiamenti climatici. Con la conseguente necessità di prendere atto che, trattandosi in essenza di definire, elaborare o correggere pur sempre politiche industriali, sullo sfondo resta aperta la intrinseca dicotomica ambiguità delle relative politiche, ambiguità che è propria di ogni attività di trasformazione industriale e di produzione energetica, non sempre in linea di continuità sintonica con i modelli teorici di *circular economy*⁵³.

Tutto ciò al fine di chiarire fin da subito, per concludere sul punto, che i riferimenti, nel presente lavoro, alle categorie dello “sviluppo sostenibile”, della “*green economy*”, della “transizione energetica” e così via, sono assunti al solo fine di analizzare il fenomeno sotto lo specifico aspetto del ritorno di una politica industriale pubblica sui mercati interessati. Non, quindi, per valutare la effettività di tali strumenti in relazione ai programmi di de-carbonizzazione, di riduzione delle emissioni di “gas serra” (in primo luogo anidride carbonica ed ozono), di effettiva lotta all'inquinamento, in merito cioè alla coerenza delle politiche pubbliche rispetto ai paradigmi propri dell'ecologia industriale e dell'economia circolare⁵⁴. Senza entrare, quindi, neanche nel merito

⁵² Spesso «strong in theory, ambiguous in practice», *op. ult. cit.*, pp. 470 ss.

⁵³ Sono molto grato ad Andrea Raggi, che studia gli approcci di “ecologia industriale” da diversi decenni, per avermi chiarito gli elementi chiave di questo dilemma. Si v., ad esempio, le linee di sviluppo e le risultanze del Progetto di ricerca internazionale sui temi della “*Circular Economy: Sustainability Implications and Guiding Progress*” (*CRESTING*). Si tratta di un importante ed attualissimo progetto di ricerca finanziato dal Programma UE “Horizon 2020, Research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie”, grant agreement No 765198. Nel sito istituzionale del progetto sono rese disponibili tutte le informazioni relative ai ricercatori coinvolti, alle Università e Centri di ricerca partner del progetto, agli obiettivi dei diversi Work Packages, alle pubblicazioni *già disponibili*, alle scadenze, ai convegni ed altre iniziative di divulgazione dei risultati delle ricerche, etc.

⁵⁴ Riflessione che potrebbe utilmente estendersi alla sempre più rilevante questione della definizione dei requisiti materiali di ecosostenibilità degli investimenti finanziari di cui al noto Regolamento UE del Parlamento e del Consiglio n. 2020/852 del 18 giugno 2020 “relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088”, a sua volta di definizione dei “criteri per determinare se un'attività economica possa considerarsi ecosostenibile, al fine di individuare il grado di ecosostenibilità di un investimento”. In attuazione di questo provvedimento normativo la Commissione è chiamata a definire modalità e criteri in base ai quali le operazioni di investimento e le attività economiche possano essere qualificate come ecosostenibili ai sensi del citato Regolamento (cd. tassonomia verde). Si veda, intanto il testo del Regolamento delegato della Commissione del 2

della fungibilità tecnica di queste formule allorché utilizzate, alternativamente, in ambito scientifico classico o nel contesto economico⁵⁵. Con il paradosso, in effetti, di non poter considerare rilevanti, nella nostra analisi, l'eterogenesi dei fini in relazione all'impatto concreto che le "nuove" politiche industriali potrebbero avere sulla produzione e riduzione di gas serra e, quindi, sul riscaldamento globale⁵⁶.

Così come non potrà essere seguita nella presente indagine, pur essendo una prospettiva anch'essa in realtà di fondamentale importanza, la presupposizione che le declamate linee di sviluppo della c.d. "transizione ecologica"⁵⁷ possano condurre o meno anche alla imple-

febbraio 2022 (in attesa di pubblicazione nelle diverse versioni delle traduzioni nelle lingue ufficiali) *Amending Delegated Regulation (EU) 2021/2139 as regards economic activities in certain energy sectors and Delegated Regulation (EU) 2021/2178 as regards specific public disclosures for those economic activities*, ed i relativi *Allegati*.

⁵⁵ Rinvio, per tutti, all'interessante lavoro di A.M. WALKER, K. OPFERKUCH, E. ROOS LINGREEN, A. RAGGI, A. SIMBOLI, W.J.V. VERMEULEN, J.V.S. CAEIRO, R. SALOMONE, *What Is the Relation between Circular Economy and Sustainability? Answers from Frontrunner Companies Engaged with Circular Economy Practices*, in *Circular Economy and Sustainability*, 2021, consultabile *online*.

⁵⁶ In tal senso notizie del tipo di quella pubblicata sul sito istituzionale del Ministero della Transizione ecologica lo scorso 25 novembre 2021, non verranno sottoposte a valutazione, in primo luogo per carenza di competenze scientifiche di merito. Il riferimento va ai recenti decreti di modifica ed "avvisi di rettifica e precisazione degli avvisi" (pubblicati il 15 ottobre 2021) sulle misure individuate con i codici: M2C1.1, "Investimento 1.1 – Realizzazione nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti", e M2C1.1, "Investimento 1.2 – Progetti faro di economia circolare". Sul sito è altresì disponibile la modulistica per accedere alle due linee di investimento M2C1 1.1 e 1.2. L'obiettivo dichiarato è proprio quello di rafforzare lo "sviluppo dell'economia circolare secondo i criteri guida del piano europeo d'azione, con l'obiettivo di raggiungere i target Ue di riciclo e contribuire fino al 50% al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione". Cfr., in tal senso, il sito istituzionale del *Ministero della Transizione Ecologica*.

⁵⁷ È appena il caso di ricordare la recentissima istituzione, in Italia, del Ministero della Transizione Ecologica. Sul sito istituzionale del Ministero, alla pagina delle "competenze" si legge, infatti, tra l'altro che esso "è l'organo di Governo preposto all'attuazione della politica ambientale. Nasce a seguito della ridenominazione, ad opera del D.L. 22/2021, convertito con modificazioni in L. 55/2021, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, a sua volta istituito nel 1986, con funzioni in materia di: *tutela della biodiversità*, degli ecosistemi e del patrimonio marino-costiero, salvaguardia del territorio e delle acque, *politiche di contrasto al cambiamento climatico e al surriscaldamento globale*, *sviluppo sostenibile*, *efficienza energetica ed economia circolare*, gestione integrata del ciclo dei rifiuti, bonifica dei Siti d'interesse nazionale (SIN), valutazione ambientale delle opere strategiche, contrasto

mentazione delle politiche redistributive, al fine di prenderne ad oggetto anche i relativi costi sociali, per comprendere nel quadro degli interventi pubblici emergenziali anche i profili di equità sociale. Come in ogni fase di transizione da un sistema di regole ad un altro o, per meglio dire, da un periodo di misure, se non eccezionali, straordinarie al successivo ristabilimento del regime di intervento economico ordinario, è altresì difficile prevedere ad oggi quali saranno gli indicatori di sostenibilità sociale del ritorno alla normalità, successivamente all'implementazione delle misure finanziarie del PNRR. Dovendosi di certo immaginare la necessità di politiche sociali redistributive con i connessi interrogativi circa la loro compatibilità con le misure di sostegno alla crescita economica⁵⁸. *Quid iuris* dal 1 gennaio 2027?

Come già programmato in un mio precedente lavoro⁵⁹, qui verranno invece messe a tema le «dicotomie tra tutela della concorrenza ed implementazione di nuove *European policies*», rincorrendo la vasta ed articolata portata dei piani di intervento pubblico nel vigente sistema dell'economia di mercato, per avviare una riflessione sui possibili futuri assetti dell'integrazione – materiale oltre che formale – dell'Unione europea. Come è infatti noto la crisi finanziaria del 2008, e le conseguenti misure adottate dalle istituzioni finanziarie dell'UE, hanno aperto una grave frattura in tale processo di integrazione, mettendo fortemente in dubbio la portata normativa della clausola del Preambolo del Trattato in cui gli Stati membri hanno dichiarato il loro impegno a promuovere “la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa”.

La grave crisi di legittimazione del sistema istituzionale dell'UE e la caduta di fiducia nella capacità delle politiche dell'UE di rispondere ai concreti, reali bisogni dei cittadini hanno in effetti condotto ad una rimessa in discussione della capacità di tale ordinamento di assicurare gli sviluppi del processo di integrazione nel rispetto dei valori della

all'inquinamento atmosferico-acustico-elettromagnetico e dei rischi che derivano da prodotti chimici e organismi geneticamente modificati” (corsivi miei).

⁵⁸ Si v., infatti ad esempio, quanto osservato in un commento a caldo sulla manovra di bilancio 2022 da R. ARTONI, *Il Pnrr accelera, il bilancio frena*, in *Sbilanciamoci.info*, 8 dicembre 2021, con valutazioni relative soprattutto agli effetti macroeconomici e di finanza pubblica del bilancio pluriennale 2022-2024, e la previsione che “gli interventi previsti dal PNRR trovino compensazione in azioni restrittive in altre componenti della domanda aggregata”.

⁵⁹ *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri*, cit., 61.

democrazia e dello stato di diritto⁶⁰. Tanto da aprire appunto una discussione circa la perdurante efficacia normativa dell'intento degli Stati membri di promuovere "un'unione sempre più stretta" come direttrice degli sviluppi incrementali dell'ordinamento europeo⁶¹. Ora, senza per questo voler anticipare conclusioni, è indubbio che l'attivazione dell'ambizioso piano finanziario di ripresa e resilienza avviato con il NGEU abbia generato un rilevante mutamento di prospettiva; nel grado di affidamento dei cittadini degli Stati membri nella capacità del sistema istituzionale dell'Unione di affrontare le necessità oggettive ed i bisogni individuali alimentati dalla pandemia e dalla conseguente crisi economica; negli assetti ordinamentali materiali dell'ordinamento dell'UE. Ed è con queste cautele, ed in questa limitata dimensione che intendiamo avviare una riflessione sulle conseguenze delle nuove forme di intervento pubblico nell'ordinamento italiano e nel sistema di *governance* economica europea.

4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: riflessi sulla forma di governo

Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia (PNRR) è stato approvato dal Consiglio *ECOFIN* nel mese di luglio 2021⁶². Come si è già avuto modo di accennare, quest'ultimo si compone di una miriade di misure di intervento, in parte come vedremo strutturate come impegni di riforma, in parte come linee di investimento. La gestione del *Piano*, di straordinaria complessità soprattutto in riferimento ai

⁶⁰ Fino a mettere in dubbio la stessa sostenibilità dell'UEM, F. BONOMI, *La crisi dell'eurozona e l'unione sempre più stretta*, *Agenda Treccani*, 31 marzo 2019, *consultabile qui*.

⁶¹ A. VON BOGDANDY, *Il diritto europeo oltre l'Unione sempre più stretta: ricostruzione del concetto e della metodologia comparativa della Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2017, pp. 9 ss., ha ritenuto ad esempio che «idea centrale del diritto europeo non è più l'integrazione europea ("un'unione sempre più stretta"), ma piuttosto l'idea di uno spazio giuridico comune, coerente con i valori dell'art. 2 TUE».

⁶² Decisione di esecuzione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, con cui è stata recepita la proposta di decisione formulata dalla Commissione europea. La comunicazione è pervenuta all'Italia dal Segretariato generale del Consiglio con nota LT161/21, del 14 luglio 2021. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) era stato ufficialmente presentato dal Governo italiano il 30 aprile 2021.

requisiti di ammissione dei progetti ed alle rigorose condizioni di perseguimento degli obiettivi e di rispetto dei tempi di attuazione di ciascuna misura e progetto, ha in primo luogo comportato la necessità di predisporre una adeguata rete di uffici ed amministrazioni *ad hoc*, con l'intento di garantire una resa dei processi decisionali rapida ed efficace. In sintesi ciò ha generato, però, il consolidamento sul Governo, più che sul Parlamento⁶³, e sullo Stato, piuttosto che sulle Regioni⁶⁴ e gli enti locali – anche laddove diretti beneficiari delle misure e dei finanziamenti – della regia nella gestione delle risorse. Conseguentemente il Governo nazionale è responsabile della distribuzione dei finanziamenti, dei controlli sul rispetto delle procedure, dei vincoli finalistici e delle tempistiche, al fine di assicurare, da un lato, l'adeguatezza e la sostenibilità delle capacità di azione e di spesa e, dall'altro, un'unitaria interlocuzione con la Commissione europea in relazione ai controlli sul rispetto di traguardi, obiettivi e condizioni dell'impiego delle risorse⁶⁵.

Questo spiega in radice il perché il provvedimento di approvazione delle proposte di impiego dei finanziamenti, e la conseguente distribuzione delle risorse, siano contenuti in un atto del Ministro dell'Economia e delle Finanze⁶⁶. Salvo il ruolo del MEF, le *Amministrazioni*

⁶³ Ma si veda, ora, quanto previsto dall'art. 9-*bis* del DL n. 152 del 2021, inserito in sede di conversione in legge, in riferimento al ruolo del Parlamento nel processo di attuazione e valutazione delle spese imputate al PNRR ed agli intervenuti obblighi di interlocuzione con le Camere gravanti sulla Cabina di regia di cui al precedente DL 77 del 2021.

⁶⁴ Si v., ancora, il DL n. 152, artt. 33 e 36-*ter* che hanno disposto, rispettivamente, l'istituzione del "Nucleo PNRR Stato-Regioni" presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri per il coordinamento delle iniziative di attuazione del Piano; e l'articolazione di raccordi istituzionali tra la Segreteria tecnica istituita presso la Presidenza del Consiglio e le singole Regioni interessate dai diversi interventi attuativi e di controllo. Ma con riferimento al coinvolgimento delle Regioni e dei Comuni nell'attuazione del PNRR si v., ora, l'art. 1, commi 2 e 5, del DL n. 77 del 2021, su cui *infra*.

⁶⁵ L'incidenza dell'attuazione del *Piano* sulla forma di governo italiana, di estremo interesse e di indiscutibile rilevanza scientifica, non potrà purtroppo essere oggetto di approfondimento in questa sede, salve alcune considerazioni di sintesi in riferimento all'elaborazione ed alle attribuzioni connesse all'attività di indirizzo politico ed ai conseguenti riflessi sul sistema delle fonti del diritto.

⁶⁶ DM 6 agosto 2021, di assegnazione delle risorse finanziarie per gli interventi del PNRR alle singole *Amministrazioni* titolari di tali interventi, ai sensi dell'art. 7, comma 1 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 recante "Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazio-

richiamate dalle disposizioni citate “provvedono ad attivare le procedure per gli interventi di rispettiva competenza, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale ed europea vigente, promuovendo e adottando i relativi provvedimenti, ivi compresi quelli relativi all’individuazione dei soggetti attuatori e all’assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti nei confronti dei terzi”. Come accennato la decisione con cui il Consiglio ECOFIN ha approvato il PNRR italiano, ha definito in dettaglio anche i “traguardi” (*milestones*) e gli “obiettivi” (*targets*) relativi. Del perseguimento dei primi, nel rispetto dei secondi, sono responsabili le stesse Amministrazioni competenti, che sono pertanto chiamate a vigilare “sulla tempestiva, efficace e corretta attuazione degli interventi di rispettiva competenza, curando la rilevazione dei relativi dati finanziari, fisici e procedurali da inviare al sistema di monitoraggio gestito dal Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato – Servizio centrale per il PNRR”⁶⁷.

ne del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”, convertito con modificazioni dalla Legge 6 agosto 2021, n. 113. Le *Amministrazioni* titolari dei relativi procedimenti sono state individuate con DPCM (9 luglio 2021) ai sensi della richiamata disposizione, secondo i criteri stabiliti dall’art. 8, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77.

⁶⁷ Art. 5, DM 6 agosto 2021, cit., il cui successivo art. 6 specifica, poi, che le *richieste di rimborso semestrali dei fondi impegnati che il Governo italiano presenterà alla Commissione europea*, saranno “ripartiti per interventi a titolarità di ciascuna Amministrazione” proprio *con riferimento ai suddetti “traguardi e obiettivi”*. È, infatti, lo stesso decreto, al successivo art. 7, a stabilire che, nel rispetto delle *specifiche funzionalità del sistema informatico* appositamente creato (art. 1, comma 1043, L. 30 dicembre 2020, n. 178) tutte le informazioni necessarie alla erogazione dei fondi dovranno essere trasmesse al Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) “secondo le *indicazioni del Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato*”, *insieme ai “dati relativi allo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti ed il raggiungimento dei connessi traguardi ed obiettivi al fine della presentazione, alle scadenze previste, delle richieste di pagamento alla Commissione europea* ai sensi dell’articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, tenuto conto anche di quanto concordato con la Commissione Europea” (corsivi miei). Il citato DL n. 152 ha istituito un Comitato scientifico presso la Ragioneria Generale dello Stato, presso il cui Dipartimento è già presente una Struttura di *governance* del PNRR, oltre a nuove assunzioni ed all’impiego di ulteriori esperti per rafforzarne la capacità di gestione delle funzioni connesse alle verifiche ora richiamate. Sul posto ed il ruolo della Ragioneria generale in relazione al governo dei mezzi finanziari rinvio al recentissimo e molto informato saggio di E. D’ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, 2021. A titolo meramente informativo si segnala, altresì, la recente istituzione presso la Ragioneria Generale dello *Standard Setter Board*, compo-

La gestione governativa degli impegni assunti con il PNRR è disciplinata dal citato Decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77⁶⁸, intitolato “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”; con tale provvedimento si è proceduto a definire le strutture organizzative specializzate per l’amministrazione del Piano. Così, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata collocata una “Cabina di regia per il Piano nazionale di ripresa e resilienza, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri” volta a volta coinvolti nell’attuazione del Piano⁶⁹. In questa sede non si potrà procedere oltre nella descrizione della c.d. “struttura istituzionale del PNRR”. Ci limiteremo pertanto a pochi essenziali cenni tralasciando, tra le altre cose, ogni valutazione circa l’incidenza di queste riforme transitorie⁷⁰ sulla forma di governo, per considerare elementi critici che pure avrebbero non secondaria rilevanza. La disciplina legislativa richiamata, salvo quanto di pertinenza del MEF e, più in particolare, della RGS, articola la gestione del Piano su specifiche istituzioni (organi) radicati presso la Presidenza del Consiglio. Il riferimento va, limitandoci alle innovazioni più rilevanti, alla citata *Cabina di regia*; alla *Segreteria tecnica* (art. 4), ed al *Servizio centrale per il PNRR* (art. 6) oltre ad una *Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione* (art. 5).

La Cabina di regia “promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l’attivazione dei poteri sostitutivi di cui al successivo art. 12 del DL n. 77”⁷¹. L’atten-

sto da esperti di contabilità economico-patrimoniale applicata alle Pubbliche Amministrazioni, Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020.

⁶⁸ Convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108. Nell’art. 1 si legge, infatti, che il decreto “definisce il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza...dal Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, nonché dal Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima 2030 di cui al Regolamento (UE) 2018/1999”.

⁶⁹ Art. 2, che definisce quindi compiti e modalità di funzionamento dell’organo.

⁷⁰ In considerazione della asserita limitazione dell’arco temporale di vita delle medesime al più tardi al 31 dicembre 2026.

⁷¹ Il quadro degli organi governativi coinvolti nell’attuazione del Piano è, inoltre, arricchito dalla istituzione di un *Comitato interministeriale per la transizione digitale* (articolo 8 del decreto legge 1° marzo 2021 n. 22, convertito con modificazioni dalla

zione qui non può non soffermarsi, almeno per un momento, sulla eccentricità di tale organo rispetto al quadro degli organi “non necessari” definito dalla disciplina organica dell’istituzione Governo dalla legge n. 400 del 1988. Un collegio presieduto dal Presidente del Consiglio e composto da un comitato ministeriale, che non è però formalmente qualificato come un Comitato interministeriale⁷² né come Consiglio di Gabinetto⁷³, né è altrimenti assimilabile ad alcuno degli organi previsti dalla legge che reca, appunto, “*l’Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*”. Che la soluzione prescelta non comporti un disallineamento meramente formale può dedursi dalla previsione di cui all’art. 2, comma 6*bis* del DL n. 77 citato, laddove si prevede che il coordinamento necessario tra la Cabina di regia e il Consiglio dei ministri sia affidato al Presidente del Consiglio⁷⁴; non è possibile, in effetti, non considerare necessario che questi sia tenuto a rimettere al Consiglio eventuali questioni la cui soluzione politica possa coinvolgere la responsabilità collegiale del Governo (ai sensi dell’art. 95, secondo comma, della Costituzione)⁷⁵. Nell’economia del presente lavoro l’intento è soltanto quello di segnalare la questione, ritenendo ovvie le conseguenze e i rischi di sovrapposizioni di ruolo tra i diversi organi in seno alla Presidenza del Consiglio in un arco temporale (gli anni tra il 2021 e il 2026) in cui l’indirizzo politico è essenzialmente

legge 22 aprile 2021, n. 55) e dal coinvolgimento del *Comitato interministeriale per la transizione ecologica* (già previsto dall’art. 57-*bis* del d. lvo 3 aprile 2006, n. 152).

⁷² V., infatti, quanto riferito nella nota che precede. L’art. 6 della legge n. 400 del 1988 prevede che “Il Presidente del Consiglio dei Ministri, nello svolgimento delle funzioni previste dall’art. 95, primo comma, della Costituzione, può essere coadiuvato da un Comitato, che prende il nome di Consiglio di Gabinetto, ed è composto dai ministri da lui designati, sentito il Consiglio dei Ministri”. Alle riunioni del Consiglio di Gabinetto, ove istituito, il Presidente del Consiglio può invitare “altri ministri in ragione della loro competenza” (comma 2). In effetti è indubitabile una sovrapposizione di forme e di ruoli tra questa Cabina di regia ed il Consiglio di Gabinetto di cui alla legge, pur restando indubbie le differenze di regime normativo, salva ogni considerazione sulle ragioni politiche che hanno condotto all’adozione della soluzione scelta in concreto.

⁷³ Sono grato a Marta Ferrara per avermelo fatto notare.

⁷⁴ Art. 2, comma 6-*bis* del DL 77/2021.

⁷⁵ L’art. 2, comma 2 del DL 77/2021 fa comunque salve le attribuzioni del Consiglio di ministri di cui all’art. 2 della legge n. 400 del 1988, mentre il comma 2, lett. f) stabilisce che la Cabina di regia “riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR”. Ma si veda anche quanto disposto dall’art. 2, comma 6-*bis* del citato decreto-legge.

assorbito e conformato dagli impegni assunti nell'attuazione del programma NGEU, con scelte, decisioni ed adozione di atti che possono menomare la posizione e le funzioni costituzionali del Consiglio dei ministri.

In effetti potrebbe essere utile riaprire la discussione intorno alla questione delle relazioni tra le nuove urgenti *funzioni* che l'ordinamento affidi al sistema istituzionale, come scelta in sé di indirizzo politico, e l'articolazione dei *poteri* e, in seno a questi, dei vari organi destinatari delle relative attribuzioni; relazioni di indubbia rilevanza giuridica. La scelta politica di istituire specifici nuovi organi per l'esercizio delle nuove funzioni definite dal programma di governo in attuazione del PNRR è certamente generata dalla pressione che tali nuove funzioni esercitano sul sistema istituzionale⁷⁶, anche per la rilevante spinta proveniente dal sistema istituzionale e dall'indirizzo politico co-definito dallo stesso Governo italiano in sede di Unione europea⁷⁷. Ma l'approfondimento della questione delle pressioni che la gestione e il coordinamento del Piano hanno generato sull'intervento del legislatore anche in relazione all'assetto istituzionale ed organizzativo dei pubblici poteri, pur senza emendare la legge di sistema sul Governo (l. 400 del 1988) in vista della transitorietà di tali esigenze, esula come accennato dalla presente indagine⁷⁸.

⁷⁶ M.S. GIANNINI, fin dal suo intervento dal titolo *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, n. 1/1957, pp. 11 ss., ora *disponibile qui*. Negli studi sull'organizzazione amministrativa la rilevanza degli interessi e delle funzioni sulla struttura ordinamentale è una questione molto rilevante, alla quale non è qui possibile dedicarsi. Basti, per il momento, il rinvio a titolo di esempio a M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, 2° ed., Milano, 1988, spec. pp. 73 ss., pp. 83 ss., pp. 111 ss.; F. MERLONI, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Torino, 2012, pp. 56 ss., pur muovendo i due autori da impostazioni metodiche differenti.

⁷⁷ M. CAMMELLI, *Dalle riforme degli anni '90 all'impasse dell'ultimo decennio* (2014), ora in Id., C. BARBATI, M. DUGATO, G. PIPERATA (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e nuovi mondi. Scritti scelti*, Bologna, 2019, pp. 30 ss. pone giustamente l'attenzione su quella che qualifica, appunto, come "innovazione dall'esterno". L'art. 1, comma 2 del citato DL n. 77 del 2021 dispone, infatti, "Ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente".

⁷⁸ Per tacere degli effetti di tali riforme sul sistema dei poteri locali, su cui almeno S. CIVITARESE MATTEUCCI, *A further twist towards centralisation and uniformity. Governance and public sector reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan*, in

Almeno un cenno, però, meritano le disposizioni che affidano alla citata Cabina di regia le attribuzioni connesse alla necessità di garantire il rispetto di obiettivi e scadenze di cui al PNRR, con l'ausilio dell'attività istruttoria della Segreteria tecnica⁷⁹, soprattutto con riferimento alle eventuali iniziative necessarie al fine di sollecitare gli interventi nella responsabilità di altre strutture ministeriali centrali e dei poteri regionali e locali⁸⁰. Si segnala, inoltre, che tanto la Cabina di regia quanto la Segreteria tecnica e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione di cui all'art. 5 del DL 77/2021 sono istituite espressamente con “durata temporanea superiore a quella del Governo che le istituisce e (che) si protrae fino al completamento del PNRR”, e “comunque non oltre il 31 dicembre 2026”. Disposizioni utili in relazione ad ogni considerazione in merito all'inquadramento di tali organi nella sistemica di cui alla legge sull'*Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*.

Revista Catalana de Dret Públic, n. 63/2021, pp. 21 ss.; e, in diversa prospettiva, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, I, pp. 1 ss. L'art. 2, commi 3 e 5 del DL 77/2021 disciplina casi e modalità di partecipazione alle riunioni della Cabina di regia, a seconda delle necessità, del Ministro per gli Affari regionali, dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, del Presidente della Conferenza Stato-Regioni, dei presidenti di ANCI e UPI. Trovo di particolare interesse il parallelismo tematico e problematico con il caso spagnolo, sul quale ad esempio C. PRIETO ROMERO, *Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales*, in *Anuario del Gobierno Local*, n. 1/2020, pp. 499 ss.

⁷⁹ Di cui all'art. 4 del DL 77/2021, cit.

⁸⁰ La Cabina di regia “effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi”, art. 2, comma 2, lett. b), DL 77/2021. “effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione di cui all'articolo 5 l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione”, *ibidem*, lett. d). Come emerge da tale ultima disposizione, quindi, è stata prevista l'istituzione di un'apposita unità organizzativa, l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il compito di valutare e promuovere interventi normativi connessi all'attuazione del Piano. Nel *sito istituzionale* della struttura di missione (l'Unità è così definita dal comma 1 dell'art. 5, cit.), si legge che tale Unità è “ubicata nell'ambito del DAGL (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Svolge, inoltre, alcune attività in raccordo con il gruppo di lavoro sull'AIR (c.d. 'Nucleo AIR'), operante presso la Presidenza del Consiglio (DPCM 15 luglio 2009)”.

Come accennato questi brevi riferimenti alla struttura di governo per la gestione del PNRR sono essenzialmente dedicati alle *soluzioni organizzative* di supporto create sulla spinta dei bisogni generati dai numerosi e complessi obiettivi e dalle stringenti tempistiche per l'attuazione del Piano. Non è inutile, però, richiamare le disposizioni che sono dedicate, invece, alle *funzioni* della citata *Unità per la razionalizzazione e per il miglioramento della regolazione*. Oltre agli obiettivi di razionalizzazione e semplificazione delle funzioni e delle procedure amministrative⁸¹, infatti, si prevedono compiti di “coordinamento, anche sulla base delle verifiche dell’impatto della regolamentazione di cui all’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, curate dalle amministrazioni; *elaborazione di proposte per superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, al fine di garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione*”; compiti di “cura dell’elaborazione di *un programma di azioni prioritarie ai fini della razionalizzazione e revisione normativa*”; di “promozione e potenziamento delle *iniziative di sperimentazione normativa*, anche tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri, europei ed extraeuropei”; e ancora di tenuta “in adeguata considerazione delle *migliori pratiche di razionalizzazione e sperimentazione normativa a livello internazionale*; oltre alla raccolta e presa in considerazione di “ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa formulate da soggetti pubblici e privati”⁸². In un contesto di fuga dalla legge, rinnovato abuso della decretazione d’urgenza, seppur in parziale correzione del precedente, recente, abuso dei decreti del PCM⁸³; pratiche di conversione in legge mediante assorbimento nel medesimo procedimento legislativo di più atti gover-

⁸¹ Art. 5, comma 5 e artt. 13 ss. del DL 77. Ma si v., altresì, il già citato DL n. 80/2021 contenente misure relative al “rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza”. Sull’argomento si v. L. TORCHIA, *L’amministrazione presa sul serio e l’attuazione del PNRR*, in *AstridRassegna*, fasc. 6/2021; nonché la raccolta di contributi G.B. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi operativi*, in *Amministrazione in Cammino. Quaderni*, 2021.

⁸² Art. 5, comma 3, corsivi miei.

⁸³ Se possibile si v. già quanto da me riferito in *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 2/2020, pp. 333 ss., nonché in *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle Fonti*, fasc. 3/2020, pp. 1425 ss.

nativi⁸⁴ e derive, come dire?, monocamerale nei procedimenti legislativi, unitamente all'abuso della questione di fiducia nel procedimento di conversione in legge dei decreti-legge si segnalano con preoccupazione, quindi, questi progettati tentativi di "sperimentazione normativa", seppur in un quadro di maggiore cura dei processi di semplificazione e razionalizzazione normativa⁸⁵. Preoccupazione che però non può lasciar cadere l'importante esigenza di un adeguamento dei processi decisionali per assicurare che la funzione legislativa torni nella fisiologia dei tempi adeguati a quelle che il Presidente della Corte costituzionale

⁸⁴ Valga, per tutti, il riferimento a quanto dedotto nel *Rapporto 2021* dell'Osservatorio sulla legislazione, Camera dei deputati (XVIII Leg), Quarto turno di Presidenza, Presidente On. S. CECCANTI, (6 gennaio 2021 – 5 novembre 2021), in collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica, Roma, 15 febbraio 2022, spec. pp. 13 ss., che parla di "fenomeno della confluenza tra diversi decreti-legge in corso di conversione". In tale *Rapporto* si legge tra l'altro che "Nell'attuale situazione...che vede succedersi, a causa dell'emergenza in corso, più decreti-legge, tutti di significativa portata, sembra assumere una dimensione parzialmente diversa anche il problema del 'monocameralismo alternato': sembra affermarsi la tendenza per cui la Camera che non può modificare un importante decreto-legge si vedrà assegnato in prima lettura quello successivo. Assimilabile a questa tendenza appare anche la circostanza che, sia nel 2019 sia nel 2020, insieme al disegno di legge di bilancio sia stato adottato un decreto-legge sostanzialmente (anche se non formalmente) collegato e che i due provvedimenti siano stati inviati in prima lettura a due Camere diverse; a questo si è associata l'approvazione della legge di bilancio senza ritorno nel primo ramo di esame. Ciò non toglie però che la prassi crescente del 'monocameralismo alternato', con la conseguente compressione dei tempi di esame parlamentare, determini tensioni", come noto scaturite nei ricorsi per conflitto di attribuzione non decisi nel merito dalla Corte costituzionale, v. ordd. N. 17 del 2019, n. 275 del 2019, n. 60 e n. 197 del 2020. Sul citato *Rapporto* si v. S. CECCANTI, *Presentazione del Rapporto sulla legislazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. 4/2021, pp. 213 ss. Più in generale, tra i molti contributi sulle questioni connesse alle recenti più gravi torsioni nel sistema delle fonti e nel procedimento legislativo, almeno, M. MANETTI, *Il conflitto promosso dai parlamentari si rivela una trappola. Dalla tutela degli interna corporis alla modifica tacita della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2/2020, pp. 722 ss., spec. p. 728 s.; D. PICCIONE, *Tra legalità e nuova legittimazione: il parlamentarismo lungo il sentiero dei conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari o dai gruppi*, ivi, pp. 731 ss., spec. pp. 737 ss.; G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 384 ss., spec. pp. 395 ss.; C.A. CIARALLI, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?*, in corso di pubblicazione su *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021.

⁸⁵ PNRR, *NGE-Italia*, II, pp. 64 ss.

Giuliano Amato ha di recente qualificato come “impellenti ragioni di tempo”⁸⁶.

Agli organi e uffici collocati presso la Presidenza del Consiglio, ora richiamati, si aggiunge poi l’importantissimo *Servizio centrale per il PNRR*, istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) del MEF⁸⁷ ufficio che rappresenta il “punto di contatto nazionale” per l’attuazione del PNRR con le istituzioni europee, *in primis* con la Commissione. A tale struttura sono attribuite rilevanti funzioni di monitoraggio e coordinamento, essendo in ultima istanza l’articolazione governativa “responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull’attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR”⁸⁸, funzioni alle quali assolve in posizione di “indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR”. L’art. 7 del decreto-legge in esame contiene poi ulteriori, dettagliate disposizioni relative al ruolo del Dipartimento della RGS presso il MEF⁸⁹, le cui strutture organizzative vengono pertanto rafforzate⁹⁰; al ruolo tecnico di supporto nella raccolta e valuta-

⁸⁶ Mi riferisco ad un importante passaggio della “Conferenza stampa del nuovo Presidente della Corte Costituzionale, Giuliano Amato” che si è tenuta al Palazzo della Consulta sabato 29 gennaio 2022, giorno della sua elezione, passaggio opportunamente segnalato da Stefano Ceccanti. Rispondendo ad una domanda Amato ha, infatti, osservato che le regole costituzionali e parlamentari sul procedimento legislativo sono fortemente improntate ad assicurare una “perfezione del contraddittorio” meno attente alle, appunto, “impellenti ragioni di tempo” laddove sia necessario legiferare bene, sì, ma anche presto. Come esempio è stato citato proprio il procedimento di approvazione della legge di bilancio, per considerare la necessità di un aggiornamento della disciplina della c.d. “sessione di bilancio” al fin di evitare il ripetersi della recente prassi di quello che viene chiamato “di fatto un monocameralismo ad anni inversi”.

⁸⁷ Così recita l’art. 6 del DL n. 77/2021: “Presso il Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è istituito un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato Servizio centrale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, *che rappresenta il punto di contatto nazionale per l’attuazione del PNRR ai sensi dell’articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241*” (corsivo mio).

⁸⁸ Art. 6 del DL 77/2021, “assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di cui all’articolo 8” del medesimo atto normativo.

⁸⁹ Inevitabile il rinvio allo studio ed alle considerazioni critiche di cui al saggio di E. D’ALTERIO, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, cit., spec. pp. 47 ss., pp. 67 ss., pp. 155 ss., pp. 165 ss.

⁹⁰ V. *supra*.

zione delle informazioni rilevanti e dei dati di Sogei S.p.a.; al controllo di gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR da parte della Corte dei conti⁹¹.

Il citato decreto-legge n. 77 del 2021 disciplina, quindi, i flussi dei processi decisionali che dalle singole unità amministrative statali devono confluire al MEF, più precisamente al “*punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241 e, in particolare, per la presentazione alla Commissione europea delle richieste di pagamento*”⁹². Un'articolazione organizzativa specifica che consente la confluenza in un'unica sede di tutte le istanze relative alle successive *tranches* dei pagamenti ammessi dalla Commissione europea, così definendo un'unità di sintesi nella interlocuzione tra il Governo italiano e le istituzioni europee previa verifica in sede nazionale del rispetto di requisiti e limiti dei progetti ammessi al finanziamento del PNRR⁹³. Così come, a seguire, è previsto per la valutazione in dettaglio dello stato di “*avanzamento dell'attuazione dei relativi obiettivi intermedi e finali*”, condizioni essenziali alla prosecuzione nell'attuazione dei progetti ed ai trasferimenti finanziari ad opera della Commissione⁹⁴.

⁹¹ Il tema non è oggetto di analisi nel presente lavoro, ma un'altra importante prospettiva di riflessione riguarda l'implementazione degli strumenti di protezione degli interessi finanziari dell'UE ed il rafforzamento della protezione della *rule of law* finanziaria europea, a partire dalla lotta alle frodi ed alla corruzione. Sul punto A. SANDULLI, presentando il progetto di ricerca internazionale *BETKOSOL – Better Knowledge for Better Solutions*, nel contesto del Programma HERCULE III 2020, *The Protection of EU Financial Interests within Next Generation EU*, in *EU Law Live*, 10 gennaio 2022, spec. p. 3. In argomento il recente e molto informato lavoro di M. DE BELLIS, *I poteri ispettivi dell'amministrazione europea*, Torino, 2021.

⁹² Art. 8, corsivo mio.

⁹³ Art. 8, commi 3 ss., così imponendo la individuazione in ogni amministrazione, a sua volta, di un unico “punto di contatto” con il Servizio centrale per il PNRR presso il MEF, anche per tutto quanto attiene al rispetto dei “criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del PNRR”; “la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa ed il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali”; “la definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di programmi e progetti cofinanziati ovvero finanziati da fondi nazionali, europei e internazionali”; la vigilanza “sulla regolarità delle procedure e delle spese”; la prevenzione, correzione e sanzione delle “irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse”; la prevenzione di frodi, conflitti di interesse, rischi di doppio finanziamento pubblico degli interventi.

⁹⁴ Ed assegnati alle varie articolazioni delle amministrazioni centrali dello Sta-

Ne emerge un sistema di governo strutturato mediante un'articolazione organizzativa temporalmente derogatoria degli assetti tradizionali dei rapporti tra gli apparati, soprattutto per la presenza di un intreccio connettivo di istituzioni ed organi specificamente creati per la gestione del PNRR. Sembra potersi ritenere che questo sistema di governo sia stato progettato con la finalità di assicurare canali di trasmissione dedicati, al fine di far confluire i flussi decisionali ed informativi generati per l'attuazione del *Piano* lungo assi prioritari di collegamento tra le diverse strutture, verso la Presidenza del consiglio e la RGS e, da quest'ultima, da e verso la Commissione europea. Così arricchendo le strutture organizzative di circuiti decisionali di governo *ad hoc*, per interventi progettuali e decisionali più efficienti ed efficaci, in vista della pressante esigenza di agire nel rispetto di obiettivi e scadenze non derogabili, se non al costo della perdita dei finanziamenti erogati dall'UE. Con l'indubbia ulteriore conseguenza di caratterizzare l'attività di indirizzo politico nell'assunzione del PNRR come programma prioritario ed assorbente di finalità ed obiettivi dell'azione di governo nell'arco temporale di riferimento (gli anni tra il 2021 e il 2026). Esprimersi già sull'ipotesi di una stabilizzazione di queste scelte organizzative di governo anche oltre la durata del processo di attuazione del PNRR è a dir poco azzardato. Non così, come accennato, la riflessione circa il peso e gli effetti distorsivi che tale innesto nella forma di governo italiana e nell'organizzazione dell'organo costituzionale Governo possono generare. Ma per il momento non ci si può che limitare a porre la questione, in attesa degli sviluppi a regime di queste innovazioni ordinamentali a valle della prima ondata delle misure e degli interventi per la prima attuazione del Piano e la messa in cantiere degli obiettivi che il Governo italiano si è impegnato a perseguire nel corso dell'anno 2021⁹⁵.

to, alle Regioni e province autonome ed agli enti locali, ai sensi dell'art. 9 del DL n. 77/2021, salvi i poteri sostitutivi di cui al successivo art. 12.

⁹⁵ Il riferimento va alla presa d'atto dell'annuncio da parte del Governo Draghi del perseguimento di tali obiettivi, come è possibile leggere nel *sito istituzionale* del Governo italiano, PNRR, Draghi: "Raggiunti i 51 obiettivi previsti". *Via libera alla prima Relazione al Parlamento*, 23 dicembre 2021, ivi anche il documento contenente, appunto, la *Prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR*.

5. (segue) ... e sull'attività di indirizzo politico

L'assunzione del PNRR come insieme degli obiettivi politici da realizzare mediante l'azione di governo in una proiezione pluriennale è avvenuta, come noto, lungo il tradizionale asse di elaborazione dell'indirizzo politico fin dalla sua originaria progettazione. La stessa ricostruzione della genesi del *NGEU*, infatti, ci riporta al fondamentale ruolo assunto dai governi nazionali nella dimensione europea⁹⁶, nelle sedi istituzionali dell'UE in cui è emersa la necessità di promuovere politiche pubbliche espressamente indirizzate al contrasto della crisi pandemica ed alla caduta della produzione e della domanda con la conseguente drammatica crisi economica. Con il concorso dei governi degli Stati-membri⁹⁷ in sede di Consiglio e di Consiglio europeo⁹⁸, si sono infatti determinate le condizioni politiche per la definizione di un inusitato programma di investimenti pubblici di amplissima portata, unitamente alla individuazione degli strumenti finanziari finalizzati alla loro realizzazione⁹⁹, sostenuti mediante la raccolta di risorse finanziarie per via di indebitamento con garanzie condivise in sede europea¹⁰⁰; una novità di portata senza precedenti nella storia dell'integrazione europea.

⁹⁶ N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione «composita»*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020, pp. 161 ss., spec. pp. 163 ss.

⁹⁷ European Parliamentary Research Service (EPRS), *Recovery plan for Europe: State of play*, September 2021, a cura di M. Sapała e N. Thomassen.

⁹⁸ Si v. le *Conclusioni* della Riunione straordinaria del Consiglio europeo dei giorni 17-21 luglio 2020, Bruxelles, 21 luglio 2020, EUCO 10/20 ed i relativi allegati.

⁹⁹ Ne ho ampiamente riferito nel mio *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, cit., al quale faccio senz'altro rinvio per non ripetermi. Un'utile ricognizione di fase nel Documento a cura del Servizio Studi del Senato tra le *Note su Atti dell'UE*, la *Nota n. 78/3*, XVIII Leg., *Il Piano nazionale per la Ripresa e la Resilienza: le prossime tappe*, 21 aprile 2021, (a cura di M. BOSCHI, L. LO PRATO) con rinvii ipertestuali alla documentazione rilevante citata. Ma si vedano più in generale gli atti reperibili sul *sito istituzionale*.

¹⁰⁰ Implicante, in prospettiva, una riforma del sistema delle risorse proprie dell'UE in merito alla quale, EU Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate-General for Internal Policies, *Reform of the EU own resources*, a cura di A. SCWARCZ, PE 690.963, marzo 2021. La sintesi del documento recita "It provides a summary of the system of EU own resources in the light of the agreement on its revision reached during the negotiations of the 2021-27 MFF. It shows the rationale

A valle dell'elaborazione del programma NGEU, il Governo italiano¹⁰¹ ha quindi elaborato un complesso sistema di programmi, piani e progetti in attuazione degli obiettivi e delle finalità di massima ivi indicate, generando un vasto sistema di politiche in attuazione del progetto europeo¹⁰² che aveva a monte concorso a definire. Le scelte di indirizzo politico elaborate dal Governo, in parte già formalmente presenti nell'agenda di governo in quanto contenute nei Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati negli anni immediatamente precedenti (nell'ambito del procedimento di cui al c.d. Semestre europeo)¹⁰³, sono state oggetto di un confronto parlamentare, arricchito da consultazioni ed audizioni tenute presso le Camere in vista della definizione in dettaglio degli obiettivi, previa escussione dei portatori degli interessi coinvolti dal Piano¹⁰⁴. Il PNRR, in sostanza, è un atto di indirizzo po-

for the reform including the need to find sources to finance the repayment of the EU borrowing in the framework of the New Generation EU initiative. The paper gives a description of each new own resource listed in the Interinstitutional Agreement of 2020, and shows their probable policy and budgetary effects”.

¹⁰¹ Per un'analisi critica del Piano elaborato dal Governo italiano G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, I, pp. 113 ss., spec. pp. 132 ss.

¹⁰² Si v. la Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia proposta dalla Commissione, Bruxelles, 22 giugno 2021, COM(2021) 344 final ed il relativo allegato (*Annex*) contenete l'elenco dettagliato di tutte le riforme e gli investimenti integrate nel PNRR con relativi traguardi ed obiettivi. L'Italia aveva presentato il proprio PNRR alla Commissione conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2021/241 il 30 aprile 2021.

¹⁰³ Il riferimento va alle Raccomandazioni della Commissione *Country specific* per l'Italia relative agli anni 2019 e 2020, si v. il PNRR, *NGE-Italia*, I, pp. 24 ss.

¹⁰⁴ Il Governo ha trasmesso al Parlamento il testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) il 25 aprile 2021; questo è stato quindi oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile. Sulle comunicazioni sono state approvate due risoluzioni da parte della Camera e del Senato. Il Governo ha quindi trasmesso il testo definitivo del PNRR alla Commissione il 30 aprile 2021, testo trasmesso nuovamente nella versione definitiva alle Camere il 4 maggio 2021. Come riportato dal *Considerando* n. 52 della Decisione con cui il Consiglio UE ha approvato il PNRR italiano (v. nt. precedente) la proposta del Governo italiano è intervenuta “a seguito del parere del Parlamento italiano sugli orientamenti strategici proposti dal governo per l'elaborazione del piano”, dopo che “una prima versione era stata approvata dal Consiglio dei ministri il 12 gennaio 2021. Dopo il cambio di governo del febbraio 2021, l'esame della bozza di piano e le consultazioni con i portatori di interessi sono proseguiti. La Camera dei deputati e il Senato hanno tenuto una serie di audizioni cui hanno partecipato diversi portatori di interessi quali le auto-

litico¹⁰⁵ di straordinaria portata. Ad esaminarne i contenuti se ne rilevano elevati tassi di dettaglio nell'articolazione di piani, programmi e linee degli interventi pubblici; risulta composto da puntuali progetti di riforma e articolati programmi di investimento, descritti secondo minuziose specificazioni di obiettivi, individuando i soggetti responsabili degli interventi, definendo i tempi di realizzazione, gli strumenti, le risorse, le modalità e le tempistiche di impiego dei finanziamenti e di adozione degli atti legislativi di disciplina delle riforme¹⁰⁶.

Si tratta di un programma estremamente definito in dettaglio. Non si limita, infatti, ad indicare i fini e le strategie dell'azione politica, ma definisce in concreto dettaglio anche le modalità di attuazione di tutti i progetti e le riforme, indicando altresì il tipo di atto normativo per ciascun intervento, gli strumenti e le metodologie dell'azione, le procedure di monitoraggio e controllo¹⁰⁷.

Come è noto il Governo si è impegnato di fronte al Parlamento – che ha discusso ed approvato il Piano – ed alla Commissione europea – che ne ha verificato la congruenza con il sistema del NGEU a sua volta elaborato in sede di Consiglio europeo con il concorso di tutti gli Stati membri – a dare attuazione a tutti gli obiettivi in tale sede definiti e documentalmente articolati in dettaglio. Un insieme di progetti e riforme ordinati per tipi di atto normativo o sintesi progettuale, lungo un arco temporale di sei anni secondo uno stringente cronoprogramma¹⁰⁸, sottoponendone le fasi e gli atti di implementazione a verifiche

rità regionali e locali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e gli organi istituzionali, e hanno approvato relazioni ad hoc al riguardo, unitamente a risoluzioni che sono servite da base su cui orientare il completamento del piano. Il Governo stesso ha poi intrattenuto un dialogo con le autorità regionali e locali nel quadro della Conferenza Stato-Regioni. In esito a tale processo, il piano riveduto è stato presentato al Parlamento, che ne ha approvato la trasmissione alla Commissione”.

¹⁰⁵ Si vedano le interessanti riflessioni di A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi. it*, n. 18/2021, pp. 235 ss., anche per l'osservazione che «Il PNRR... rappresenta un concentrato massimo di “indirizzo politico”», p. 253, p. 260.*

¹⁰⁶ Le sole schede di lettura elaborate in sede parlamentare ammontano a quasi trecento pagine, si v. il *Dossier* dei Servizi Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, XVIII Leg, *Schede di lettura* n. 6 e n. 219, *Il Piano Nazionale di Ripresa e resilienza*, 27 maggio 2021. Il documento contenente il PNRR, con gli allegati con tutti gli elementi di dettaglio e le schede tecniche, elaborato dal Governo e trasmesso alle Camere, ammonta a quasi 1.500 pagine.

¹⁰⁷ PNRR, *NGE-Italia*, III, pp. 236 ss.

¹⁰⁸ Chi abbia provato a fare una sintesi ha contato un totale di circa 500 impe-

periodiche e controlli attribuiti ai diversi livelli: amministrazioni interessate, MEF e RGS, Commissione europea. Un indirizzo politico già definito, compreso il cronoprogramma per la sua attuazione¹⁰⁹. Al Dipartimento della RGS sono, inoltre, attribuite le “funzioni di audit del PNRR”¹¹⁰, con un intreccio di ruoli che legano tra loro governo italiano ed istituzioni economico-finanziarie dell’UE.

La predisposizione del Piano, come è noto, rientrava tra le misure necessarie per accedere ai fondi NGEU, il cui trasferimento agli Stati segue il frazionamento temporale lungo l’asse della programmazione delle riforme e degli investimenti da portare a compimento nel periodo 2021-2026. Come è noto le misure previste sono articolate in sedici componenti e ripartite in sei missioni principali: 1) “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura”; 2) “Rivoluzione Verde e Transizione ecologica”; 3) “Infrastrutture per una Mobilità sostenibile”; 4) “Istruzione e Ricerca”; 5) “Inclusione e Coesione”; 6) “Salute”¹¹¹. Nel quadro del sistema di interventi spiccano, tra le altre, le già richiamate riforme della pubblica amministrazione, della giustizia, della sempli-

gni concreti, obiettivi e scadenze assunti dall’Italia con la Commissione, implicanti l’approvazione di 53 atti normativi primari, tra leggi, leggi-delega e decreti-legislativi, come ad es. le riforme del codice di procedura civile e del codice di procedura penale e dei relativi decreti legislativi attuativi; la disciplina del regime di insolvenza delle imprese, la riforma degli appalti pubblici, la revisione della spesa pubblica, la riforma del fisco e della lotta all’evasione fiscale, la riattivazione di un puntuale regime di leggi annuali della concorrenza.

¹⁰⁹ Si v. *Dossier* dei Sevizi Studi di Camera e Senato, *Schede di lettura*, cit., par. 3, 21 s., utile anche per l’indicazione puntuale degli atti legislativi da adottare lungo l’arco dell’attuazione del *Piano*. “il PNRR contempla 53 misure legislative: 9 di queste saranno adottate con decreto-legge; 12 con legge delega; per una si prevede l’adozione di un decreto legislativo”, *op. loc. ult. cit.*, e a seguire i tempi di prevista adozione dei diversi atti richiamati fino al mese di dicembre 2023, data entro la quale dovrà concludersi l’esecuzione degli impegni assunti con la Commissione, per poi procedere con l’impiego di tutte le risorse acquisite entro la fine del 2026.

¹¹⁰ “ai sensi dell’articolo 22 paragrafo 2, lettera c), punto ii), del Regolamento (UE) 2021/241”, art. 7, DL 77/2021.

¹¹¹ Rinvio alle *Schede di lettura*, al PNRR ed agli *Allegati* citati *supra*, nt. 99. Alle *Missioni* vanno aggiunte le cd. *Priorità trasversali*, vale a dire *Giovani, Parità di genere e Mezzogiorno*. Le politiche pubbliche nel PNRR sono articolate nelle voci *Pubblica amministrazione, Competitività del sistema produttivo, Sanità e politiche sociali, Lavoro e occupazione, Fisco, Infrastrutture e Trasporti, Giustizia, Ambiente, Energia, Agricoltura, Coesione territoriale, Ricerca di base, Istruzione, Cultura, Sport e Turismo*.

ficazione della legislazione e di promozione della concorrenza¹¹². In questa sede non si ritiene necessario entrare nel merito delle scelte politiche compiute¹¹³, salvo qualche ulteriore considerazione di metodo e, in chiusura di paragrafo, qualche considerazione critica sulla debolezza del coinvolgimento parlamentare nelle varie fasi di elaborazione, prima, e di attuazione¹¹⁴, poi, del *Piano*.

La prima osservazione attiene al forte impatto che tale strumentario progettuale e di pianificazione genera sul sistema delle fonti del diritto. Come già ricordato il PNRR si articola sul punto individuando *a priori* i tipi di atto normativo da adottare per l'implementazione di ciascun progetto o riforma, con ciò generando un impegno al cospetto della Commissione anche in merito alla scelta delle fonti del diritto da impiegare per dare ad esso attuazione, quindi. Tra queste spicca la frequente opzione a favore di atti normativi del governo, decreti-legge e decreti legislativi che, molti o pochi che possano essere nel complesso degli interventi programmati, si assume debbano essere considerati come opzioni non sostituibili ad opera del Parlamento a meno di non dover dedurre giustificazioni in sede UE per i conseguenti eventuali ritardi nel disporre e provvedere. Intendiamoci, non che l'ipotesi possa essere esclusa sul piano costituzionale, ma è un dato certo quello per cui la scelta del tipo di atto normativo assicura potenzialmente, ad un tempo, maggiore tempestività del provvedere e più sicura organicità dell'intervento rispetto agli obiettivi prefissati dal *Piano* stesso. L'alto tasso di prescrittività che, almeno di fatto, il PNRR finisce con l'assumere stante la vincolatività dei suoi contenuti almeno se parametrati agli impegni contratti e, quindi, alla concreta possibilità di effettivo finanziamento dei singoli obiettivi e progetti, finisce inevitabilmente per riversarsi anche sulla indisponibilità della scelta dei singoli atti normativi, essendo ben nota l'attenzione che da sempre le istituzioni europee hanno riservato su tale tipo di scelta al cospetto degli obblighi e delle

¹¹² PNRR, *NGE-Italia*, II, pp. 43 ss.

¹¹³ Sebbene la lettura dei contenuti in dettaglio del Piano sia molto utile a comprenderne l'inusitato raggio di azione e l'enorme portata.

¹¹⁴ Ogni anno dal 2021 al 2027, entro il 30 giugno, il Governo deve presentare al Parlamento una Relazione, approvata dal Consiglio dei ministri e "predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti", PNRR, *NGE-Italia*, III, pp. 241 ss.

scadenze gravanti sul legislatore italiano¹¹⁵. Ma anche ad escludere che la natura del PNRR – salva però senz'altro la sua forza vincolante in merito agli impegni assunti al cospetto delle istituzioni UE e degli altri Stati-membri – possa implicare la obbligatorietà delle sue singole, specifiche, previsioni anche in relazione alla scelta dei tipi di atti normativi da adottare, è indubbio che tale opzione finirà comunque per rimporsi in via di fatto, ridondando gli effetti del *Piano* ben oltre la definizione dei risultati previsti, almeno sul terreno del consolidamento di specifiche convenzioni costituzionali. Forme e mezzi di attuazione sembrano, in effetti, assumere natura prescrittiva essi stessi, in ciò dovendosi riconoscere però che l'aver ascritto qui tale documento tra gli atti di indirizzo politico o, comunque, espressione sostanziale (di rara pervasività) nell'attività tradizionale di indirizzo politico del Parlamento e del Governo, non è considerazione di per sé sufficiente a definirne, se non nell'essenziale, la vera natura.

La complessità di un piano che prevede la realizzazione, con un cronoprogramma definito in dettaglio, di quasi cinquanta riforme legislative e di una miriade di progetti per l'impiego di risorse finanziarie pari a quasi duecento miliardi di euro, in effetti, costituisce un'ipoteca sugli organi costituzionali di indirizzo politico almeno per la durata dell'arco temporale di riferimento che, estendendosi fino al 2026, copre parzialmente ben due legislature. La natura di tale atto – sarebbe meglio dire, descrittivamente, complesso sistema di atti – per quanto elaborato dalle istituzioni rappresentative nazionali, Parlamento e Governo, ripete i connotati formali e sostanziali dei documenti di cui si compone il procedimento del *Semestre europeo*, guardando soprattutto ai Piani Nazionali di Riforma¹¹⁶ che lo Stato adotta in esecuzione delle Raccomandazioni *Country Specific* della Commissione. E che si tratti di impegni assorbenti la più gran parte delle risorse politiche delle istituzioni rappresentative, per essersi queste vincolate per un così ampio periodo temporale, è dimostrato dalle necessarie procedure di monitoraggio dell'azione di governo rispetto ad obiettivi e scadenze¹¹⁷,

¹¹⁵ Rinvio, quasi simbolicamente, alle note riflessioni di cui al famoso saggio di A. PREDIERI, *Il legislatore recalcitrante e il rimedio degli effetti diretti delle direttive comunitarie*, Firenze, 1987.

¹¹⁶ F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri*, cit., pp. 48 ss., pp. 58 ss.

¹¹⁷ I Servizi Studi di Camera e Senato aggiornano periodicamente un articolato *Dossier di Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*,

con particolare ulteriore attenzione alle conseguenti obbligate ricognizioni degli atti derivati di natura secondaria, genericamente definiti “decreti attuativi”¹¹⁸, abbiano questi la forma di DPCM, di decreti ministeriali o di regolamento del governo.

Una delle possibili chiavi di lettura di questo complicato processo, quindi, tende a svolgersi lungo la linea problematica della eventuale scarsa compatibilità delle modalità di selezione, prima, ed attuazione, poi degli obiettivi economici e finanziari e di riforma di cui al *Piano con il funzionamento delle istituzioni democratiche*¹¹⁹. Muovendo, come ovvio, dal presupposto che nella forma costituzionale democratica di governo forme e procedure dei meccanismi decisionali siano altrettanto, se non più, importanti del perseguimento in concreto del benessere collettivo e della garanzia dei diritti individuali. I benefici immediati delle misure di sostegno all’economia e degli interventi di implementazione delle prestazioni sociali frutto delle rilevanti misure finanziarie analizzate, infatti, non potrebbero giustificare cedimenti della tenuta democratica del sistema, compreso il ruolo delle istituzioni rappresentative nell’elaborazione delle linee essenziali di indirizzo politico. In primo luogo, pertanto, è forse utile prendere atto che la complessità, la poliedricità, l’ampiezza e le difficoltà di strutturazione in dettaglio degli elementi che compongono il PNRR non hanno consentito al Parlamento italiano un ruolo attivo¹²⁰, più significativo della

¹¹⁸ Si veda l’apposita *pagina istituzionale* aperta dall’Ufficio per il programma di governo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che contiene un resoconto aggiornato al fine di monitorare l’adozione dei decreti attuativi di disposizioni legislative, laddove viene periodicamente pubblicata una *Relazione sul monitoraggio* di tali decreti. Le modalità di resa di tale attività ricognitiva sono definite da appositi *Indicatori sul grado di adozione dei provvedimenti attuativi*, che sono stati elaborati nel 2016 “in attuazione del *Protocollo d’intesa* tra Ufficio per il programma di Governo e Ragioneria Generale dello Stato”, e che ben possono servire anche la necessità di una costante ricognizione dell’attuazione del PNRR. Si tratta in effetti di indicatori utili alla compilazione delle Note integrative al Bilancio dello Stato. Da questi elementi si deduce la ovvia sovrapposizione del PNRR sul Programma di governo.

¹¹⁹ Per un’analisi accurata, e modulata da diverse prospettive, dei riflessi sulle istituzioni rappresentative del processo di integrazione europea negli ordimenti composti, in special modo a fronte dei casi di integrazione differenziata, si vedano i saggi raccolti nel volume C. FASONE, N. LUPO, A. VAUCHEZ (a cura di), *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Bologna, 2020.

¹²⁰ Il che del resto è in linea con la più recente esperienza in merito all’elaborazione degli indirizzi di politica economico-finanziaria, come emerge dal saggio di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*.

sua mera approvazione, nella definizione dell'indirizzo politico e degli strumenti di attuazione del progetto pluriennale¹²¹.

La tesi di fondo, in sostanza, richiama l'opzione di metodo che assume la centralità della selezione dei fini politici come criterio di connotazione essenziale della natura democratica di un ordinamento. Questa funzione – o attività – in un regime democratico è distribuita tra le istituzioni nel rispetto del criterio di rappresentatività delle stesse. Così come, di conseguenza, il sistema delle fonti deve articolarsi lungo l'asse delle relazioni tra gli organi costituzionali in base al tasso di rappresentatività della composizione di ciascuno di questi. Dovendo il sistema delle fonti¹²², se inteso come insieme vincolato di atti costituzionalmente ordinati, seguire l'articolazione delle diverse autorità normative in base al criterio della declinazione del principio democratico nella disciplina costituzionale della loro composizione. Come è noto i più rilevanti studi sulla dottrina dell'indirizzo politico in regime democratico muovono, infatti, dal presupposto che questa funzione sia prevalentemente ricondotta alle forze politiche organizzate e formalizzate in seno alle istituzioni costituzionali¹²³. Tuttavia non può disconoscersi la rilevanza, in genere, quale fenomeno “pregiuridico” di quella che autorevole dottrina qualifica come “realtà politica”, ad indicare l'insieme di bisogni ed interessi di una determinata comunità politica «ordinati secondo una serie di giudizi di valore ed in vista di

Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli, cit., spec. pp. 130 ss., pp. 145 ss., pp. 208 ss. Per una possibile lettura in positivo, in prospettiva, si veda l'interessante analisi di cui al saggio di A. VERNATA, *L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova dal primo mandato e della forma di governo*, Napoli, 2020 e, a seguire, G. RIVOCCHI, *L'Ufficio parlamentare di bilancio, oggi (a proposito dello studio di A. Vernata, L'Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo, Napoli, 2020)*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 2/2021, pp. 313 ss., ancora per una lettura orientata al rafforzamento del ruolo parlamentare.

¹²¹ Si veda, infatti, quanto osservato da A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 236 s.; e da G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., pp. 122 ss.

¹²² La prospettiva di riflessione che qui si segue è sintonica con l'impostazione critica di M. LUCIANI, *La crisi del diritto nazionale*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali. Legge Diritto Giustizia*, Torino, 1998, pp. 1003 ss., spec. pp. 1008 ss.

¹²³ Fin da T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957; ora in Id., *Opere*, I, *Teoria generale*, Milano, 2000, pp. 3 ss., spec. pp. 38 ss., pp. 104 ss., più ampiamente pp. 109 ss.

una loro...realizzazione sul piano giuridico»¹²⁴. La funzione di indirizzo politico sostanziandosi, appunto, nella trasposizione sul piano giuridico normativo dei programmi e dei fini selezionati e assunti quali elementi della realtà politica dalle forze dominanti, idonee cioè a far assumere tali elementi quali contenuti degli atti normativi adottati secondo le forme legali in cui si sviluppano le dinamiche ordinamentali¹²⁵.

Il che è proprio ciò che è avvenuto nell'elaborazione del corpus complesso di azioni e strategie raccolte, nella dimensione UE, dal NGEU ed in quella statale italiana dal PNRR. Con un sostanziale rispetto, almeno sul piano formale, delle forme procedurali prescritte dalla Costituzione, anche se con evidenza si sia perduto però il ruolo chiave delle forze politiche istituzionalizzate nei partiti di cui all'art. 49 della Costituzione¹²⁶, lasciando emergere una rafforzata funzione di guida di altre realtà istituzionali, a partire dalle istituzioni europee, dal Governo e dagli organi di garanzia¹²⁷. Sembra doversi confermare, in sostanza, la deriva di grave crisi della capacità progettuale delle forze partitiche rappresentative¹²⁸, le quali però si risolvono volontariamente

¹²⁴ Ancora T. MARTINES, *Op.ult.cit.*, pp. 16 ss., p. 111.

¹²⁵ Qui si fa propria la distinzione tra struttura formale, «"forma", dato normativo» giuridicamente vincolante, della forma di governo, da una parte; e suo funzionamento in concreto, dall'altra, di cui al saggio di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, III, Milano, 2010, pp. 538 ss., spec. pp. 553 ss., p. 556. È in questa prospettiva che si assume la rilevanza della struttura delle formazioni politiche organizzate in relazione alla resa della capacità progettuale del Parlamento e dei processi integrativi della rappresentanza politica istituzionalmente organizzata.

¹²⁶ Per un'analisi di prospettiva almeno, di recente, P. RIDOLA, *L'evoluzione costituzionale del partito politico*, in AA.Vv., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Annuario AIC 2008, Napoli, 2009, pp. 7 ss.; S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, ivi, pp. 51 ss.; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012.

¹²⁷ Del resto già T. MARTINES, *Op.ult.cit.*, pp. 151 ss.

¹²⁸ Qui la letteratura è davvero molto ricca, foriera di analisi assai rilevanti soprattutto con riferimento alla caduta di efficienza delle istituzioni parlamentari tanto in merito alla capacità decisionale, quanto sotto il profilo della funzione rappresentativa. Salvo il rinvio alla fondamentale riflessione di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, mi limito, pertanto, solo ad alcuni richiami di lavori recenti, G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in AA.Vv., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., pp. 177 ss., spec. pp. 221 ss.; C. PINELLI, *Ascesa e declino dei partiti* (2000), ora in Id., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti, 1985-2011*, Napoli, 2012, pp. 593 ss; Id., *Il paradosso di una partecipazione*

nel recepire in atti legislativi le risultanze delle iniziative politiche di altre istituzioni¹²⁹, oggi in special modo del Governo, con ciò formalizzando in atti di indirizzo politico costituzionalmente conformi tali contenuti¹³⁰. Il dato incontrovertibile, in sostanza, è rappresentato dal declino della capacità progettuale del Parlamento, che per sua stessa inerzia – per inidoneità delle forze politiche in esso rappresentate – si limita perciò sempre più spesso a recepire in atti formali¹³¹ i contenuti elaborati da altri, essenzialmente dal Governo¹³².

Da ciò le difficoltà a dipanare la complicata matassa degli atti normativi lungo l'asse della rappresentanza politica, rendendosi sempre meno chiara la distinzione in concreto – almeno nel contesto degli atti di rango legislativo – del ruolo del Parlamento e di quello del Governo¹³³. Opacità purtroppo assai rilevante anche in considerazione della valutazione dei risultati dell'azione di governo, di misurazione dell'efficacia delle politiche pubbliche elaborate ed attuate secondo le modalità più sopra descritte. Non può non richiamarsi l'importanza

senza partiti. *Uno sguardo costituzionale*, ivi, pp. 635 ss.; AA.Vv., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, a cura di M. CAVINO, L. CONTE, Napoli, 2017; AIC, *Annuario 2017, Democrazia, oggi*, Napoli, 2018; Aa.Vv., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit.

¹²⁹ Con conseguenze non sempre in linea con la complessità degli interessi rappresentati. Si v., ad esempio, le considerazioni di A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, I, pp. 1 ss.; A. RUGGERI, "itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. *XXV Studi dell'anno 2021*, Torino, 2022, spec. pp. 85 ss., 575 ss.

¹³⁰ Sulle dinamiche dell'indirizzo politico, sulla configurazione del concetto e sulla sua valenza, sul peso delle attività per esso rilevanti nel sistema di governo e sui relativi riflessi sulle funzioni delle istituzioni rappresentative e di garanzia resta esemplare la riflessione di T. MARTINES, *Op. ult. cit.*, nonché alla voce *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Milano, pp. 134 ss., ora in *Id.*, *Opere*, I, cit., pp. 403 ss.

¹³¹ Esemplarmente, sul punto, G. AZZARITI, *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare: da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro. Considerazioni conclusive*, in AA.Vv., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare*, cit., pp. 109 ss.

¹³² I cui rapporti con il Parlamento, in effetti, si sostanziano spesso in atti ad altissimo tasso di politicità, rendendo meno evidenti i contorni reali dei processi di elaborazione dell'indirizzo politico, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, spec. pp. 30 ss., pp. 35 ss.

¹³³ Sulle dinamiche ordinamentali nel sistema delle fonti nella crisi dei regimi rappresentativi sia consentito il rinvio a *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, spec. pp. XXII ss., pp. 308 ss.

delle relazioni che connettono, infatti, l'attività di indirizzo politico con la imputazione dei meriti, in caso di successo, e della responsabilità politica in caso, all'opposto, di mancato perseguimento degli obiettivi. La dimensione quantitativa e qualitativa degli obiettivi assunti con il PNRR potrebbe ad esempio giustificare, questo è ovvio, un solo parziale perseguimento degli obiettivi definiti dal Piano, laddove l'insieme dei risultati conseguiti sia comunque significativo. Ma quali conseguenze giuridico-costituzionali potrebbero derivare nell'ipotesi di sostanziale fallimento, per una rilevante quota, degli obiettivi prefissati? Come misurare gli effetti di una mancata acquisizione di una quota rilevante dei finanziamenti messi a disposizione dal NGEU, nel caso di rifiuto della Commissione di provvedere ai trasferimenti dei fondi per mancata adeguata progettazione degli investimenti ed attuazione degli obiettivi? A fronte di un programma di governo, condiviso dal Parlamento, che si proietta oltre la prossima legislatura, fortemente legittimato proprio in base all'attesa efficacia dell'azione e al perseguimento degli obiettivi, la paralisi che conseguirebbe al fallimento conclamato del programma rischia, infatti, di determinare una crisi economico-finanziaria talmente grave che non potrebbe non avere serissime conseguenze anche sul piano politico-istituzionale.

Visione offuscata, quella relativa al ruolo degli atti con forza di legge rispetto alla funzione legislativa parlamentare nel corso dei processi di attuazione del PNRR, quindi; più chiaro, al contrario, rischia di essere il processo di ulteriore indebolimento dell'istituzione parlamentare a far data dalla prossima legislatura, con l'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari¹³⁴. Non è certo questa la sede per procedere ad una riflessione approfondita sugli esiti in concreto di tale riforma costituzionale ma se, come è probabile, la riduzione del numero dei componenti delle Assemblee parlamentari non verrà accompagnata da adeguati aggiornamenti nella composizione degli organi interni e delle procedure e, soprattutto, da una riforma della legge elettorale che rafforzi il ruolo di ciascun parlamentare al cospetto dei «signori delle liste e dei collegi» nella gestione delle candidature, è indubbio il rischio di un ulteriore depotenziamento dell'istituzione¹³⁵. La riduzione del Parlamento a

¹³⁴ La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”.

¹³⁵ G. FERRARA, *La forma dei Parlamenti*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'I-*

mero recettore di istanze politiche e contenuti normativi già definiti da altri sarebbe, a quel punto, compiuta.

6. Per non concludere: la concorrenza al cospetto delle nuove forme di intervento pubblico nell'economia governate dall'Unione europea

L'analisi fin qui condotta consente, in chiusura, di riprendere la riflessione sul regime giuridico dell'economia governata dalle istituzioni pubbliche, per alcune considerazioni di sintesi stimulate dall'esame dei contenuti del disegno riformatore complessivo di cui al programma NGEU condotto fino a questo punto. Nella parte introduttiva di questo scritto si è ragionato dei mutamenti delle forme di intervento pubblico nell'economia nelle varie fasi della storia costituzionale italiana¹³⁶ del secondo dopoguerra e del processo di integrazione europea.

A quelle valutazioni deve ora aggiungersi la considerazione che tra i contenuti del PNRR analizzato spicca, tra le tante proposte di riforma, un ritorno forte della questione della concorrenza. Come è noto

talia. Annali. Il Parlamento, Torino, 2001, pp. 1157 ss., ora anche in Id., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, 2020, pp. 423 ss., spec. pp. 464 ss., pp. 473 ss., ricostruisce l'evoluzione storica dell'istituzione parlamentare, la sua origine, la sua ascesa ed il suo declino nelle varie fasi di sviluppo e di crisi della democrazia rappresentativa, descrivendone appunto le "forme" organizzative in base al ruolo politico del Parlamento nella "lotta per l'egemonia". Nella illuminante analisi della storia del Parlamento emerge con chiarezza, dopo l'epoca d'oro seguita all'avvento del suffragio universale e all'affermarsi "dell'idea politica dei partiti di massa" nel secondo dopoguerra in Europa, il più recente declinare, unitamente alla crisi della "democrazia politica", della stessa "forma-parlamento". Sul significato del "diritto alla politica" come diritto individuale al concorso effettivo alla determinazione dei fini generali come essenza stessa della democraticità di un ordinamento, Id., *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in AIC *Annuario 1999. La Costituzione europea*, Padova, 2000, pp. 473 ss., ora in Id., *Per la democrazia costituzionale*, cit., pp. 381 ss.

¹³⁶ In questa analisi il tema delle modifiche della Costituzione resta sullo sfondo, non rilevando in prima battuta. Sulla capacità di tenuta della Costituzione rispetto alla pressione dei mutamenti della realtà sociale e della crisi della politica tra applicazione e attuazione della stessa, ancora su "vuoti" normativi ed inattuazione costituzionale si condivide l'impostazione metodologica di M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013. Dello stesso autore di rilievo, altresì, per la nostra analisi *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e Società*, 2011, pp. 636 ss.

l'art. 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 ha stabilito che ogni anno il Governo presenti al Parlamento una “legge annuale per il mercato e la concorrenza, al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all’apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori”¹³⁷. Dalla data di entrata in vigore di tale legge la c.d. “legge annuale” per la concorrenza è stata approvata una sola volta, nel 2017¹³⁸, tanto da aver comportato una periodica, costante, attività di segnalazione da parte dell’Autorità garante al Parlamento sulla necessità di provvedere in merito, nell’esercizio delle attribuzioni conferitele dalla legge istitutiva¹³⁹. Proprio in ottemperanza agli impegni assunti con il PNRR¹⁴⁰ il Governo italiano ha, quindi, finalmente presentato il disegno di legge annuale per la concorrenza per l’anno 2021, recependo le indicazioni contenute nella Relazione dell’AGCM¹⁴¹. Naturalmente non è compito di questo lavoro analizzare i contenuti di tale disegno di legge. L’interesse si focalizza, piuttosto, sulla apparente dicotomia tra gli importanti interventi pubblici nell’economia di mercato, tali da aver comportato la necessità, come visto, di adottare un regime transitorio in deroga alla disciplina del divieto di aiuti di stato, da una parte; e la significativa forza dell’iniziativa politica a favore dell’apertura dei mercati nazionali alla competizione (interna ed) internazionale¹⁴². Gli assetti ordinamentali dei mercati in ambito di mercato unico, infatti, possono essere osservati da due diverse prospettive. La prima focalizzando l’attenzione sulla transizione governata dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF), con le conseguenze problematiche alle quali si tornerà ad accennare tra un momento. E la seconda guardando ai processi di riforma nella dimensione del ritorno alla normalità, a valle dell’attuale fase di implementazione dei programmi di finanziamento pubblico dell’economia.

¹³⁷ Comma 1.

¹³⁸ Legge 4 agosto 2017, n. 124.

¹³⁹ Si vedano i ripetuti interventi dell’AGCM ex artt. 21 e 22 della l. 287 del 1990, sul *sito istituzionale*, fino all’ultima *recente segnalazione* del marzo 2021, ormai in pieno regime PNRR, Relazione contenente *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato anno 2021*.

¹⁴⁰ PNRR, *NGE-Italia*, II, pp. 75 ss.

¹⁴¹ AS, XVIII Leg, n. 2469, attualmente in fase di discussione. Il testo del ddl è *consultabile qui*.

¹⁴² Qui è sufficiente davvero dare una rapida lettura delle misure contenute nel citato disegno di legge annuale del 2021.

Come si è già ricordato quest'ultima prospettiva di analisi ha, a sua volta, almeno due importanti declinazioni. La questione del debito pubblico¹⁴³ e della sua riqualificazione in considerazione dei vasti programmi di finanziamento sui mercati da parte della Commissione nell'interesse degli Stati-membri e sulla base della condivisione delle garanzie e dei rischi connessi. È in questa chiave che è allo studio, come accennato, la revisione del sistema dei vincoli finanziari, dal *Patto di stabilità e crescita* al c.d. *Fiscal compact*¹⁴⁴. E, in secondo luogo, la questione della concorrenza¹⁴⁵, vale a dire la ridefinizione del regime dei mercati e della politica della concorrenza nel corso della attuale fase di transizione e al termine dei programmi di investimenti finanziari pubblici attualmente in corso – che trascina con sé la connessa questione dei *golden powers* nazionali ed i limiti alla libertà di circolazione delle imprese e dei capitali¹⁴⁶ e del regime degli investimenti diretti esteri nel mercato interno¹⁴⁷. Non può sfuggire, in effetti, l'importantissima circostanza per cui per ogni misura o intervento di cui al PNRR il Governo ha dovuto motivatamente dedurre in ordine ai rischi che, in

¹⁴³ La questione non può essere qui affrontata, ma si veda almeno il recente, interessante, lavoro di L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, spec. pp. 81 ss., pp. 176 ss., pp. 297 ss., pp. 338 ss., pp. 357 ss., pp. 393 ss.

¹⁴⁴ V. *supra*.

¹⁴⁵ Si v., già, F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri*, cit., pp. 61 ss.

¹⁴⁶ F. MARCONI, *L'intervento pubblico nell'economia e il mutevole ruolo dello Stato: il nuovo golden power tra competizione geopolitica e valutazioni economico-strategiche*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021, pp. 39 ss. In riferimento ai poteri in questione si rinvia, comunque, a quanto disposto dal DL n. 105 del 2019, i cui effetti in relazione all'esercizio di "poteri speciali nei settori di rilevanza strategica" sono stati quindi prorogati al 31 dicembre 2022 dall'art. 17 del successivo DL n. 228 del 2021, convertito con modificazione dalla L. 25 febbraio 2022, n. 15.

¹⁴⁷ Il riferimento va alla già richiamata questione della necessità di "un controllo sugli aiuti di Stato per prevenire la corsa alle sovvenzioni distorsive concesse da paesi terzi". Di qui la proposta della Commissione di un nuovo Regolamento sulle distorsioni causate dalle sovvenzioni estere nel mercato unico, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council On foreign subsidies distorting the internal market*, Brussels, 5 maggio 2021, COM(2021) 223 final, 2021/0114 (COD). Per un'aggiornata e ben informata ricognizione del fenomeno G. DELLA CANANEA, L. FIORENTINO (a cura di), *I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici*, Napoli, 2020; M. BENVENUTI, *La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale*, in *Diritto Costituzionale*, fasc. 1/2021, pp. 13 ss., spec. pp. 32 ss.

ogni singolo caso, l'intervento pubblico ridondi in un aiuto di Stato, escludendolo o giustificandolo, o specificando quali misure complementari sono proposte al fine di evitare effetti distorsivi della concorrenza¹⁴⁸. È una ambivalenza congenita, quella segnalata, in considerazione dell'importante peso assegnato dal PNRR stesso alla tutela della concorrenza. Anzi, le misure per la promozione della concorrenza inserite tra le riforme abilitanti del Piano sono indicate come fattore essenziale per la crescita economica e per l'equità sociale, ripetendo in parte la ormai superata retorica degli automatici benefici sociali della concorrenza. "Il Piano fornisce anticipazioni relative alla revisione o alla abrogazione di norme di legge o di regolamenti che ostacolano il gioco competitivo e ne indica un cronoprogramma di attuazione da realizzare nel tempo attraverso le leggi annuali per la concorrenza"¹⁴⁹.

Non può, peraltro sottovalutarsi in direzione opposta la necessità di una rimodulazione della disciplina degli aiuti di Stato nei settori di

¹⁴⁸ I c.d. *State Aid self assessment – Schede Aiuti di Stato* allegati ai singoli progetti. In essi si dà conto dettagliatamente del tenore delle disposizioni normative vigenti a partire dall'art. 107 TFEU, si svolge una diagnosi della consistenza e della natura dell'intervento finanziario muovendo dall'amministrazione interessata e dal tipo di atto normativo previsto, della platea dei beneficiari e delle eventuali discriminazioni, del tenore dei vantaggi economici conseguenti e degli eventuali effetti distorsivi sulla concorrenza; quindi della prassi della Commissione con i precedenti in termini eventualmente autorizzati in passato nel settore in rilievo, e delle risultanze della giurisprudenza della CGUE. Le giustificazioni sono spesso articolate mediante il rinvio alla normativa UE sugli aiuti di stato, ai regolamenti sulle esenzioni ed alle Linee guida relative ai settori degli aiuti richiamando nel dettaglio gli atti normativi UE rilevanti, come ad es. il *Temporary Framework* di sospensione della disciplina (cit.) pur implicando quest'ultimo un onere di notifica della misura alla Commissione; il Regolamento 651/2014 sulle esenzioni generali dall'applicazione della disciplina degli aiuti (GBER); il Regolamento 1407/2013 (*De minimis*); le *Guidelines on State Aid for regional purposes* 2014-2020 di cui alla Comunicazione della Commissione 2013/C 209/01; le *Guidelines on State Aid in the agricultural and forestry sectors and in rural areas* 2014-2020, di cui alla Comunicazione della Commissione 2014/C204/01; la *Disciplina degli aiuti di Stato for the environment and energy* 2014-2020, di cui alla Comunicazione della Commissione 2014/C 200/01; il Regolamento 1370/2007, sui trasporti regionali e sui servizi ferroviari *inter-city*. Nel merito e per avere una corretta informazione circa il livello di dettaglio di tali informative non si può che rinviare alle *Schede tecniche di compatibilità ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato* allegate al PNRR (si tratta di un elevatissimo numero di documenti per almeno un centinaio di pagine del PNRR medesimo) per ogni intervento previsto.

¹⁴⁹ Come si legge nel programma del seminario organizzato il 15 luglio 2021 dalla Società italiana di Politica dei trasporti, SIPOTRA, dal titolo *PNRR e riforme concorrenziali*.

più vasto intervento finanziario pubblico nel contesto del Programma NGEU. Si pensi, a titolo di esempio, alla disciplina specifica in relazione ai progetti qualificati come “di grande interesse europeo”¹⁵⁰. Oppure al settore degli investimenti nei mercati denominati “ambiente” ed “energia”, per considerare il nuovo approccio della Commissione nell’esercizio della sua funzione di vigilanza in materia di aiuti di Stato¹⁵¹ al fine di definire un quadro certo di regole, ed altresì favorevole alla capacità degli Stati di finanziare attività economiche orientate al perseguimento degli obiettivi *green* e *digital*. Un’ipotesi di vero e proprio ritorno allo Stato «creatore e finanziatore di imprese»¹⁵². Così come già segnalato, infatti, la Commissione ha rimodulato in dettaglio la disciplina delle esenzioni dal divieto di aiuti di un ampio spettro di misure di finanziamento pubblico dell’economia, tra le quali non è difficile rinvenire molti degli interventi previsti dal PNRR¹⁵³. Non mancano del resto letture della disciplina della concorrenza che ne pongono in rilievo le funzioni ulteriori rispetto a quella di una mera definizione di un mercato efficiente, quali eguaglianza, benessere dei consumatori, inclusione sociale¹⁵⁴. Seppur nel quadro temporalmente

¹⁵⁰ Si v. la Comunicazione della Commissione recate *Criteri per l’analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, Bruxelles, 25 novembre 2021, C(2021) 8481 final, ed il relativo *Allegato*, Bruxelles, 25 novembre 2021, C(2021) 8481 final, ANNEX.

¹⁵¹ Mi riferisco alla *Comunicazione della Commissione* relativa alla *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell’ambiente e dell’energia 2014-2020* (2014/C 200/01), cit., in merito alla revisione della quale lo scorso mese di giugno è stata aperta una *consultazione pubblica*, in vista di un “enlargement of the scope of the Guidelines to new areas and all technologies that can deliver the Green Deal and a flexibilisation of compatibility rules”. Sul valore delle Comunicazioni della Commissione in materia di aiuti di Stato sia consentito il rinvio a *Sul concetto di legge politica: una prospettiva di analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 1999, pp. 195 ss., spec. pp. 216 ss. Si v., altresì, M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000.

¹⁵² Una riflessione di scenario molto interessante in M. MAZZUCATO, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, New York, 2015.

¹⁵³ Regolamento (UE) 2021/1237 della Commissione del 23 luglio 2021 recante *Modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato*.

¹⁵⁴ Si vedano, ad esempio, le considerazioni formulate, pur nelle diverse prospettive di lettura del fenomeno, da M. CONTICELLI, A. TONETTI, *La difficile convivenza tra regolazione e antitrust: il caso delle comunicazioni elettroniche*, in *Rivista Trimestrale del Diritto Pubblico*, fasc. 1/2008, pp. 71 ss., spec. pp. 104 ss.; G. PITRUZZELLA, *Diritto*

derogatorio della disciplina degli aiuti, in effetti, la Commissione ha di recente assunto ad esempio a motivo dell'esenzione dal divieto di aiuti di Stato provvedimenti finanziari a sostegno delle imprese per via della destinazione dei fondi all'assunzione di giovani¹⁵⁵, motivo esplicitato in una specifica dichiarazione della Commissaria UE alla concorrenza, la vice-presidente Vestager¹⁵⁶.

La prospettiva di sintesi sembra quella di sostenere un processo di integrazione tra le politiche industriali e la tutela della concorrenza, alla ricerca di un possibile punto di equilibrio dell'azione dell'UE e degli Stati-membri nel mercato interno. Una lettura di sintesi che, per quanto programmabile in astratto¹⁵⁷, dovrà camminare lungo i binari di continui assestamenti regolatori che, salvi singoli casi di rottura, non potranno che essere il prodotto di processi di negoziazione "politica", una politica pur sempre funzionalizzata agli obiettivi dell'integrazione dei mercati, della loro efficienza e della crescita industriale ed econo-

costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?, in M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Roma-Bari, 2019, pp. 9 ss., spec. pp. 15 ss.; G. AMATO, *Relazione generale*, ivi, pp. 27 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *I fondamenti europei della concorrenza*, ivi, pp. 35 ss.; M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, ivi, pp. 45 ss., spec. pp. 50 ss.; M. FIORILLO, *Concorrenza ed eguaglianza*, ivi, pp. 73 ss., spec. pp. 81 ss.; H. HOVENKAMP, *On The Meaning of Antitrust's Consumer Welfare Principle*, in *Faculty Scholarship at Penn Law* 2152, 17 gennaio 2020; O. CHESSA, *Editoriale. Nuove trasformazioni della costituzione economica*, in *Diritto Costituzionale*, fasc. 1/2021; G. REPETTO, *Efficienza economica, libertà e tutela dai poteri privati: a cosa serve il principio di libera concorrenza?*, ivi, pp. 99 ss. Ma già R. NIRO, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, Padova, 1994, spec. pp. 1 ss., pp. 97 ss., pp. 161 ss.

¹⁵⁵ *State Aid SA.64420 (2021/N) – Italy COVID-19, Exemption from contribution for hiring young people*, Brussels, 16.9.2021 C(2021) 6827 final.

¹⁵⁶ Si veda il comunicato stampa del 16 settembre 2021: *Aiuti di Stato: la Commissione approva un regime da 1,24 miliardi di € dello Stato italiano a sostegno delle imprese che assumono giovani nel contesto della pandemia di coronavirus*, "Sono soprattutto i giovani che incontrano difficoltà a trovare un lavoro con contratti a tempo indeterminato. Questo regime da 1,24 miliardi di € adottato dall'Italia sosterrà l'occupazione e aiuterà le imprese ad offrire loro posti di lavoro stabili. Continueremo a lavorare in stretta collaborazione con gli Stati membri per mitigare l'impatto della pandemia nel rispetto delle norme dell'UE". Ma si veda, altresì, la Comunicazione della Commissione *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*, Bruxelles, 19 aprile 2021, C(2021) 2594 final.

¹⁵⁷ Si veda l'illuminante narrativa di cui alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle Regioni, *Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, Brussels, 5 maggio 2021 COM(2021) 350 final.

mica¹⁵⁸, ma certamente aperta a possibili nuovi equilibri in vista del perseguimento di finalità ulteriori. Come la lotta alla disoccupazione, un più diffuso benessere, maggiore inclusione e coesione sociale.

Così, nel più ristretto contesto italiano, cominciano a delinearci con maggiore nettezza prospettive di ricostruzione di una nuova politica industriale, di nuovi importanti assetti di intervento pubblico nel settore delle infrastrutture¹⁵⁹, di nuove forme e modalità di sostegno finanziario pubblico nei confronti delle imprese private¹⁶⁰, a partire da forti spinte verso l'innovazione e la digitalizzazione nei più disparati settori produttivi¹⁶¹, oltre alle nuove forme di salvataggio industriale e d'impresa¹⁶². Le nuove forme di intervento di capitale pubblico nel sistema produttivo, ad esempio, lungo la variegata articolazione degli strumenti più di recente creati nel contesto di Cassa Depositi e Prestiti, di fatto una vera e propria costellazione di strumenti di intervento, investimenti, società e partecipazioni azionarie sembrano riprodurre in dimensione attualizzate il vecchio sistema delle partecipazioni statali¹⁶³. Strumenti, iniziative e politiche pubbliche foriere tutte di forti

¹⁵⁸ Si veda Commissione UE, “*La strategia industriale europea*”.

¹⁵⁹ Si v., in proposito, i contributi di S. Screpanti, E. Schneider, V. Bontempi, A. Miraglia, M.R. Mazzola cui al volume F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, cit., pp. 23 ss., la cui versione estesa è pubblicata in S. SCREPANTI, A. VIGNERI (a cura di), *Gli investimenti in infrastrutture e l'intervento dello Stato «promotore»*, in *IRPA Working Paper – Policy Papers Series*, n. 3/2021.

¹⁶⁰ V. i diversi contributi di S. Screpanti, G. Mocavini, V. Turchini, V. Bonfitto, B.P. Amicarelli, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, *Op. ult. cit.*, pp. 53 ss., pp. 91 ss.; e, per la versione estesa, G. MOCAVINI, V. TURCHINI (a cura di), *Il sostegno pubblico alle imprese, oggi*, in *IRPA Working Paper – Policy Papers Series*, n. 4/2021. In riferimento alle politiche di sostegno all'esportazione, F. MEROLA, F. ONIDA, in *Op. ult. cit.*, pp. 157 ss., nonché per la versione estesa F. MEROLA, F. ONIDA, L. GUZZETTI (a cura di), *Export, internazionalizzazione, globalizzazione e apertura dei sistemi economici: le politiche pubbliche di sostegno tra cambiamento e tradizione*, in *IRPA Working Paper – Policy Papers Series*, n. 5/2021.

¹⁶¹ A. AVERARDI, A. NATALINI, F. ONIDA, M. BARBIERI, V. BONTEMPI, V. OTTONE, in *Op.ult.cit.*, pp. 231 ss.; e più estesamente A. AVERARDI, A. NICOLINI (a cura di), *Le politiche pubbliche per l'innovazione tecnologica*, in *IRPA Working Paper – Policy Papers Series*, n. 2/2021.

¹⁶² Si v., ancora, R. CIFARELLI, *Legislazione in materia di intervento pubblico nell'economia (XVIII legislatura – Governi Conte)*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2020, pp. 99 ss.

¹⁶³ Anche qui la letteratura è già molto significativa. Si v., ad esempio, E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia*, cit., spec. pp. 251 ss., pp. 280 ss.; M. CARDI, *Cassa depositi e prestiti e bancoposta. Identità giuridiche in evoluzione*, Bari, 2012; e, soprat-

rischi di nuove forme di protezionismo nazionale, di ostacolo all'ingresso di capitali ed imprese nel mercato unico, di limitazioni della concorrenza che possono a loro volta ridondare in ostacoli all'accesso sul mercato di nuovi soggetti limitando, di conseguenza, la libertà di impresa¹⁶⁴.

Con conseguenti questioni di bilanciamento degli interessi in conflitto da negoziare in sede nazionale ed in sede di UE. Molte questioni aperte, dunque, su fenomeni in costante transizione e, nello specifico ambito tematico cui è dedicato questo lavoro, rette da normativa asseritamente derogatoria delle previsioni di sistema. Tutti elementi che non consentono al momento di prevedere gli esiti di assetto negli anni a venire. Certo, questo almeno pare non dubitabile, l'ordinamento complessivo è in movimento, sospinto in parte dalla crisi economica dopo la pandemia – peraltro tuttora in atto – e, in parte consistente, anche dalle straordinarie e fino ad oggi inusitate trasformazioni dell'ordinamento dell'UE, non certo ancora del sistema istituzionale ma in maniera evidente quanto agli obiettivi strategici e politici. Tanto da consentire la rimessa in discussione della natura ostinatamente funzionalista di tale ordinamento. Se è, quindi, forse prematuro definire gli assetti ordinamentali a regime al termine della transizione in atto, si spera comunque di essere riusciti qui nell'intento di delinearne le linee di tendenza, consapevoli della parzialità dei risultati così come della necessità di future revisioni dell'analisi.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio ha per oggetto lo studio dell'evoluzione delle forme di intervento pubblico nell'economia lungo il processo di integrazione europea sia in am-

tutto, M. BENVENUTI, *La spada e lo scudo*, cit., pp. 13 ss., anche per una dettagliata ricognizione delle più rilevanti partecipazioni azionarie di CDP. Trovo, altresì, molto istruttiva la navigazione sul *sito dell'istituzione*.

¹⁶⁴ Si vedano le significative cautele espresse da F. BASSANINI, G. NAPOLITANO e L. TORCHIA, nella *Introduzione* al volume ID., (a cura di), *Lo Stato promotore*, cit., pp. 9 ss.

bito UE che nel sistema costituzionale italiano. La riflessione procede, quindi, con un'analisi di dettaglio del sistema degli interventi finanziari di cui al programma NGEU e della relativa attuazione in ambito nazionale (PNRR), tra economia circolare e tutela della concorrenza. Da qui lo studio procede indagando sulle modifiche in atto in seno alla c.d. *governance* europea ed alla forma di governo italiana, interrogandosi altresì sull'attuale consistenza dei luoghi tematici indagati dalle dottrine dell'indirizzo politico.

EN

The essay is about the intervention of public institutions and regulation in the economy and its evolution during the years, both in the EU and the Italian constitutional system. The analysis then focuses on the contemporary institutions and policies, dealing with the European financial program named Next Generation EU and its implementation in the Italian system (RRNP), among circular economy and competition. Transformations in the EU governance and National system of government are also at stake, through a critical study on an actualized version of the scientific theory of the “*political direction*”.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)