TECNICA E PROCEDURALIZZAZIONE. L'INCIDENZA DEL PNRR SULLA ORGANIZZAZIONE DELLO STATO*

di Enrico Guerrieri**

Sommario. 1. Premesse. Tecnica, diritto e integrazione europea: il PNRR come paradigma di eteronomia dell'ordinamento nazionale. – 2. La *governance* del PNRR nel prisma del NGEU: profili normativi e riflessi sull'assetto dei poteri. – 3. La Costituzione e il vincolo derivante dalla dimensione procedurale del PNRR. La tipizzazione del modello di *governance* e l'incidenza sul duplice piano della sfera decisionale nazionale. – 4. Un modello di *governance* oltre l'emergenza. Alcune riflessioni conclusive.

1. Premesse. Tecnica, diritto e integrazione europea: il PNRR come paradigma di eteronomia dell'ordinamento nazionale. L'incidenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora innanzi PNRR) rispetto alle articolazioni del potere nonché ai correlati rapporti che intercorrono fra gli organi dello Stato rappresenta, come noto, oggetto di un dibattito già ampiamente sviluppato in dottrina, da diverse angolazioni e con diverse posture[1]. Prescindendo perciò dall'adottare un approccio di carattere meramente ricognitivo sul punto, le brevi considerazioni che seguiranno intendono muovere da una prospettiva, per certi versi, ancillare rispetto al dibattito sinora svoltosi. Segnatamente, si intende circoscrivere il campo di approfondimento al vincolo derivante dalla dimensione procedurale del diritto dell'Unione europea, declinata nelle modalità di azione del *Next Generation EU* (d'ora innanzi, *NGEU*) e, più in particolare, nella *governance* cui si ispira il PNRR. Dalla prospettiva nazionale, invero, gli impegni assunti nel Piano integrano i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», di cui all'art. 117, co. 1, Cost., e rappresentano una delle «limitazioni di sovranità» ammesse dall'art. 11 Cost., connesse e consequenziali alla partecipazione al processo d'integrazione europea.
Simili propositi, tuttavia, suggeriscono di assumere un livello di osservazione grandangolare rispetto a quel particolare processo tecnicizzante[2] di cui il Piano rappresenterebbe parte di una ridefinizione dei metodi di governo nell'ambito dell'Unione europea[3]. Preliminarmente,

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottorando di ricerca in Regulation, Management and Law of public sector organizations – Università del Salento.

1 Per una panoramica sul dibattito della dottrina costituzionale ci si limita, per ora, a rinviare a D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023; più di recente, si v. anche L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, 2024.

2 N. Maccabiani, *L'inversione "tecnica" delle finalità del costituzionalismo democratico: quale consapevolezza?*, in *Rivista AIC*, 2, 2024, 200. L'A. ha evidenziato come simile processo si muoverebbe lungo tre assi: innanzitutto, sarebbe specificazione del processo di integrazione europea; in secondo luogo, non presuppone necessariamente la questione dei governi tecnici; e, infine, travalica l'ambito delle politiche economiche e di bilancio.

3 Sul punto, N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2022, 730. È stato, inoltre, osservato come il Piano rappresenti «l'ultimo di numerosi

pertanto, pare opportuno tentare di collocare l'indagine – senza alcuna pretesa di esaustività – lungo il crinale tra due versanti in costante e progressiva tensione, la tecnica e il diritto. Tale tensione, com'è noto, si attesta su un profilo ontologico e vede contrapporsi i principali caratteri definitori: da una parte, la spazialità, la «s-confinatezza», tipici connotati della tecnica – ma lo stesso può dirsi per l'economia – e, dall'altra, la territorialità che, invece, caratterizza il diritto nella sua accezione politico-giuridica. Cosicché, in questa dialettica, il diritto si evolve, si adegua, assume il carattere della artificialità aprendosi alla spazialità giuridica e diviene, così, tecno-diritto[4]. Se, in linea generale, simile processo rappresenta la conseguenza di un (sempre più stimolato) «dialogo tra saperi» necessitato dalla crescente complessità delle realtà circostanti, dal punto di vista giuridico parrebbe doversi ricondurre alla tendenza del diritto a uniformarsi alle «moderne sensibilità»[5] (la semplificazione, la necessità, l'emergenza, la razionalizzazione, l'efficienza *etc*…). Così facendo, tuttavia, si rischia di accogliere, remissivamente, l'idea che il tratto che più di ogni altro connoterebbe il concetto di diritto è la sua caducità[6]. In altri termini, e più in particolare, si corre il duplice rischio di accettare l'eteronomia del diritto rispetto alle altre scienze[7] e, dalla prospettiva qui assunta, del diritto nazionale rispetto al diritto dell'UE. È in quest'ottica, che il maxi-procedimento euro-nazionale delineato dal Regolamento UE n. 2021/241[8] potrebbe rappresentare espressione di quel fenomeno che la dottrina più critica riconduce alla cd. autopoiesi normativa[9]. Il che apre ad ulteriori riflessioni attorno alle limitazioni di sovranità previste dall'art. 11 Cost., nell'ottica del disegno di un ordinamento necessariamente e strutturalmente aperto verso l'esterno[10], peraltro inducendo a rimeditare il tema della limitazione della sovranità

tasselli che sono andati, col tempo, a delineare ciò che pare assumere i tratti di un vero e proprio rinnovato quadro istituzionale», così A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Pol. dir.*, 2, 2022, 225-226.

[4] Su questi concetti si rimanda a N. Irti, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007, in particolare 18-20.

[5] A. D'Andrea, *La tecnica giuridica quale fondamento della scienza costituzionalistica e indispensabile premessa di una cultura istituzionale democratica*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2023, cit., 4.

[6] «(…) se ogni concetto di diritto è legato alle coordinate storiche e geografiche, lo è anche il nostro concetto di diritto, imperniato sullo Stato. È un concetto caduco, destinato ad essere superato: e già oggi i segni della decadenza sono evidenti, di fronte all'integrazione europea, da un lato, e, dall'altro, di fronte ad un processo di globalizzazione dei mercati e delle comunicazioni che sta mostrando tutti i limiti di una regolazione "giuridica" legata agli Stati», così R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXVI ed., Torino, 2025, 5.

[7] Sul punto, *ex plurimis*, si rimanda a A. Morrone, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. cost.*, 4, 2012, 831 ss.; A. Patroni Griffi, *Scienza e diritto ai tempi del Covid-19: qualche annotazione*, in G. De Minico e M. Villone (A cura di), *Stato di emergenza e tecnologia*, in *Consulta on line. Collana di studi*, 2020, 44 ss.; A. Patroni Griffi e S. Marotta, *Scienza, politica e diritto alla prova del Covid-19*, in L. Chieffi (a cura di), *L'emergenza pandemica da Covid-19 nel dibattito bioetico*, Milano, 2021, 83-98. Si v., inoltre, L. Di Majo, *Profili generali su normazione e scienza*, in *Questa Rivista*, 1, 2021, 77 ss.

[8] N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, V.

[9] N. Irti, *Un diritto incalcolabile*, Giappichelli, Torino, 2016, 154, in cui si legge: «mi restringo a notare che la sovranità del popolo ha deciso di auto-limitarsi, di istituire unioni di Stati, e di affidare ad organi comuni talune frazioni di potestà legislativa. Questa decisione è stata tratta a conseguenze, che possono dirsi lesive della sovranità popolare: il diritto europeo, scioltosi dalle volontà fondatrici, si è attribuito forza propria e carattere originario. Un esempio – direbbe Gunther Teubner – di autopoiesi giuridica, che vede la creatura farsi creatore, e negare o dimenticare il rapporto di derivazione da altrui volontà. Si è giunti a tanto che ai regolamenti comunitari si assegna l'efficacia di travolgere o, con delicato eufemismo, di determinare la disapplicazione delle stesse norme costituzionali fino all'estremo confine dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona umana».

[10] Ci si limita a richiamare N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022, cit., 19, e Id., *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2020, 379.

«accettabile»[11]. Ad ogni modo, tutto ciò si traduce nella stringente opportunità di valutare la tenuta del sistema costituzionale, alla luce della motilità che lo connota[12], rispetto all'influsso del processo di integrazione europea, quale inedito «formante europeo» della forma di governo[13].

L'attenzione della dottrina si è così rivolta, in particolar modo, alle modalità e alle forme attraverso cui il PNRR ha influito e influisce sull'indirizzo politico nazionale e, più in generale, sull'organizzazione dello Stato[14]. Del resto, anche solo confinando le riflessioni al mero piano terminologico, è stato osservato come il linguaggio adoperato nel Piano ed i relativi istituti e modelli descrittivi tecnici ivi previsti evidenzino, a ben vedere, uno iato rispetto al «linguaggio» costituzionale[15]. E ciò parrebbe essere il portato di un'*urgenza* tracimante, che quindi va oltre il presupposto, oltre la proceduralità e la metodicità operativa di un modello di *governance*[16] legittimato dalla necessità di gestire i complessi risvolti della crisi pandemica e, poi, di quella energetica[17]. Il presentimento che l'impatto degli strumenti del *NGEU* e, in particolare, del PNRR fosse destinato ad andare oltre un «diritto della crisi»[18], fino ad impegnare l'indirizzo politico anche di parlamento e governo futuri[19], del resto, parrebbe aver già trovato conferma con la messa a regime, in misura pressoché integrale, del «nuovo metodo di governo»[20], a seguito della riforma del Patto di stabilità e crescita del 2024[21].

---

[11] C. Colapietro, *La forma di stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, cit., 331.

[12] Cfr. Q. Camerlengo, *Lo spazio costituzionale: un inquadramento teorico,* in *Rivista AIC*, 3, 2023, 64.

[13] In questi termini, di recente, I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea. Gli influssi sulle istituzioni e sul formante patriarcale*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 330 ss.

[14] È come se il triangolo della forma di governo italiana – Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica – si fosse trasformato in un quadrato, avverte I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo*, cit., 333, riprendendo la metafora utilizzata per descrivere icasticamente la «invariante nella topologia del governo parlamentare», cfr. R. Bin, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Dir. cost.*, 1, 2020, 23 ss., il quale, peraltro, osserva come: «I triangoli possono essere modificati in infiniti modi, purché non si perdano due caratteristiche indispensabili: essere una figura chiusa, una figura con tre vertici e tre lati».

[15] Il PNRR, difatti, «presenterebbe un lessico privo di riferimenti espliciti alla Costituzione ed ai principi fondamentali dello Stato sociale» e, perciò, risulterebbe essere un «documento programmaticamente decostituzionalizzato». Così, A. Cantaro, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, 2021, 44. In termini non dissimili si esprimeva autorevole dottrina quando discorreva di «irritazione» del diritto rispetto all'«accoppiamento» con altri settori quali la politica, la tecnica, l'economia, cfr. F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024, 10 ss.

[16] F. Fracchia, op. cit., 29, rileva come il termine denoti un «fenomeno collocato al confine tra politica, tecnica, diritto ed economia; i modelli di *governance* indicano una «metodica operativa per gestire la complessità».

[17] Cfr. Regolamento (UE) n. 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il regolamento (UE) n. 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) n. 2021/1755, e la direttiva n. 2003/87/CE.

[18] Cfr. I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo*, cit., 337.

[19] Così A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?,* in *Federalismi.it*, 18, 2021, cit., 260.

[20] Cfr. N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR*, cit.; Id., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, cit. e Id., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 7 ss.; C. Fasone, N. Lupo, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research Papers*, 4, 2023, 1-24; N. Lupo., *Il nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024, 27 ss.

[21] Sul punto, fra gli altri, si rimanda a N. Lupo, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2024, 170 ss. si veda inoltre L. Bartolucci, *La nuova governance economica europea tra "metodo PNRR" e costituzionalismo numerico di bilancio*, in *Federalismi.it*, 3, 2025, 428, in particolare nt. 9, in cui si legge come, con riferimento al cd. "braccio preventivo",

2. La governance del PNRR nel prisma del NGEU: profili normativi e riflessi sull'assetto dei poteri. È, pertanto, all'interno di simile contesto che si inserisce il PNRR, quale parte di un procedimento euro-nazionale posto a fondamento di un indirizzo politico-economico che, da un lato, richiede il coinvolgimento congiunto delle istituzioni dell'Unione e di quelle degli Stati membri e, dall'altro, si sviluppa in conformità sia al diritto dell'Unione, che a quello di ciascuno Stato membro[22]. Il nuovo metodo di governo delineatosi a partire dal *NGEU* – frutto di ciò che è stato definito un esercizio di «*creative legal engineering*»[23] – è stato diversamente approfondito e inquadrato alla stregua di un tassello in grado di comportare il progressivo depauperamento dell'indirizzo politico nazionale[24], così come nell'ottica di una fisiologica (e necessaria) evoluzione del processo di integrazione euro-unitario[25]. Il vero elemento di novità risiederebbe a ben vedere nella circostanza che, per la prima volta, l'Unione ha fatto ricorso all'indebitamento al fine di favorire la messa in atto di investimenti pubblici effettuati da parte degli Stati membri: il *NGEU* ha conferito alla Commissione europea il potere di emettere obbligazioni sui mercati finanziari e di trasferire tali risorse agli Stati membri sotto forma di prestiti e sovvenzioni. In particolare, ai sensi dell'art. 122 TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione, ha deciso «in uno spirito di solidarietà» (par. 1) di concedere una «assistenza finanziaria dell'Unione» per gli Stati membri in difficoltà a causa di «circostanze eccezionali» (par. 2), tramite l'adozione di due Regolamenti, il Regolamento (UE) n. 2020/2094 e il Regolamento (UE) n. 2020/672. Il successivo Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il *Recovery and Resilience Facility* (cd. «Dispositivo»), invece è stato adottato ai sensi dell'art. 175, par. 3, TFUE. Tale disposizione, prevede l'adozione di «azioni specifiche», «al di fuori dei Fondi» previsti dal par. 1, volte ad incrementare e integrare le politiche di coesione (par. 2); anche qui si rinviene, quindi, il riferimento, seppur implicito, al principio di solidarietà[26]. Cosicché il *NGEU* ha sostanzialmente assunto la fisionomia di uno strumento del tutto inedito, destinato a fare leva su quella «occasione unica per cambiare

---

il quadro regolatorio è stato integralmente rinnovato mediante l'adozione del Regolamento (UE) n. 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, concernente il coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza multilaterale dei bilanci, che ha contestualmente abrogato il regolamento (CE) n. 1466/97. Quanto, invece, al cd. «braccio correttivo», il relativo regolamento è stato oggetto di un'ulteriore revisione – la terza dopo gli interventi del 2005 e del 2011 – ad opera del Regolamento (UE) n. 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, volto a modificare il regolamento (CE) n. 1467/97 al fine di rendere più rapide e definite le modalità di applicazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Il complessivo assetto normativo è infine completato dalla Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024.

[22] Sul punto, si rimanda a N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, cit., 739, e *ivi*, in nota n. 24, a A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 4 ss.; e N. Lupo, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 9, 2020, 1 s. Più di recente, in riferimento al PNRR, si v. G. Piccirilli, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna, 2022, 137 ss.

[23] Così B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021 (58), cit., 670.

[24] N. Maccabiani, *L'inversione "tecnica" delle finalità del costituzionalismo democratico*, cit., 197.

[25] N. Lupo, *Il governo tra Roma e Bruxelles*, in F. Musella (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Bologna, 2019, 195 ss.

[26] Come sottolinea N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, cit., 737, «laddove, al terzo paragrafo, finalizza le azioni ivi delineate come eventuali ai medesimi obiettivi propri della politica di coesione, tra cui spiccano appunto quelli solidaristici». Il riferimento alla solidarietà deve, in ogni caso, essere perimetrato all'interno della cd. «solidarietà competitiva» europea, su cui si v. S. Giubboni, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quad. Cost.*, 1, 2021, 218, e più in generale W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 2000, 3.

paradigma»[27] che la crisi pandemica, lungi dal costituire un mero fattore congiunturale, ha finito per dischiudere. L'erogazione delle risorse è stata, così, condizionata all'adempimento di obblighi concordati con gli Stati membri, relativi alla realizzazione, secondo tempistiche predefinite, di riforme e investimenti scanditi in *milestones* (aspetto qualitativo) e *targets* (aspetto quantitativo)[28].

L'Italia, come noto, ha dato attuazione – in una dichiarata ottica di centralizzazione delle competenze[29] – agli obblighi assunti in esecuzione del citato Regolamento con d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021. Per far fronte alle esigenze di organizzazione e coordinamento complessivo, il d.l. ha previsto l'istituzione di una serie di strutture di livello governativo. In particolare, sono stati introdotti la Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio e supportata da una Segreteria tecnica, con funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale del PNRR; il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con compiti consultivi (soppresso con il successivo d.l. n. 13/2023); l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, incaricata di individuare soluzioni agli ostacoli normativi all'attuazione del Piano; nonché il Servizio centrale per il PNRR (ridenominato «Ispettorato generale per il PNRR» dal d.l. n. 13/2023), istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, cui spettano funzioni di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo, oltre al ruolo di punto di contatto nazionale ai sensi del Regolamento (UE) n. 2021/241.

La filosofia pragmatica e procedurale sottesa alla governance del PNRR – in ragione della quale autorevole dottrina ne sottolinea la sostanziale estraneità rispetto allo spirito della Costituzione[30] – ha così portato al (noto) dibattito nel quale, come anticipato, la dottrina ha assunto diverse posture, specie in merito alla natura del Piano. Vi è chi ne intravede una chiara esemplificazione di un atto di indirizzo politico di tipo «normativo»[31], con evidenti riflessi sul sistema delle fonti[32]; chi, invece, in maniera più critica, sottolinea un condizionamento del Governo e del Parlamento nazionali tale da sostenere «che essi non siano più liberi di porre

[27] In questi termini, L. Bartolucci, *La nuova governance economica*, cit., 433.

[28] «[…] secondo un modello, quello della "*spending conditionality*", che si è iniziato a sperimentare nella seconda metà del decennio precedente e che presenta notevoli potenzialità, al fine di assicurare la coesistenza tra priorità di azione comuni all'Unione e linee di politica economica definite, alla luce di tali priorità, in ciascuno Stati membro», così N. Lupo, *ult. op. cit.*, 732. Cfr., inoltre, Cfr. V. Vita, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, 4 ss.; critico, invece, F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, 107 ss. Più di recente, A. Patroni Griffi, *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello*, in *Questa Rivista*, 1, 2025, 1 ss.

[29] Così M. Cecchetti, *I riflessi del PNRR sul sistema delle autonomie territoriali*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023. Inoltre, cfr. sul punto, fra gli altri, S. Staiano, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, IV ss., e E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022, 72 ss. Si v. anche A. Zanardi, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 239 ss. nonché C. B. Ceffa, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, 24, 2022, 50 ss.

[30] C. Colapietro, *La forma di stato e di governo italiana*, cit., 327.

[31] In questo senso, A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, 235 s.

[32] Cfr. E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti*, cit., 99 ss. e D. De Lungo, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023. Più di recente, cfr. A.M. Acierno, *L'attuazione del PNRR tra prassi e giurisprudenza costituzionale: la cartina al tornasole dei perduranti abusi della decretazione d'urgenza*, in *Federalismi.it*, 22, 2025.

in essere una propria attività autonoma di indirizzo politico»[33]; e chi, ancora, evidenzia i possibili effetti nefasti di un denunciato ricorso alla logica ed alla tecnica tipica dei processi decisionali applicata all'azione pubblica[34]. In riferimento, poi, al grado di vincolatività derivante dal Piano, il dibattito – specie nella letteratura amministrativistica – ha interessato principalmente la natura, politica o giuridica, dei vincoli[35].

Ad ogni modo, dalla prospettiva qui assunta, ogni riflessione in merito all'attuazione della governance del Piano pare non poter prescindere dal considerare i d.l. n. 77 e n. 152/2021 (e n. 13/2023) come forme di «programmazione politica euro-nazionale dell'intervento normativo»[36]. A livello interno, perciò, gli impegni assunti nel PNRR integrano parte di quei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», di cui all'art. 117, co. 1, Cost., e rappresentano una delle «limitazioni di sovranità» ammesse dall'art. 11 Cost., connesse e consequenziali alla partecipazione dello Stato al processo d'integrazione europea.

3. La Costituzione e il vincolo derivante dalla dimensione procedurale del PNRR. La tipizzazione del modello di governance e l'incidenza sul duplice piano della sfera decisionale nazionale. In questo senso, il vincolo giuridico per l'ordinamento italiano discenderebbe non tanto dalla legislazione attuativa, quanto dai richiami al diritto dell'Unione europea contenuti in alcune norme costituzionali. Il riferimento sarebbe, innanzitutto, agli artt. 81 e 119 Cost., secondo cui lo Stato – stigmatizzato l'uso indiscriminato dell'indebitamento pubblico a partire dalla legge costituzionale del 2012[37] – assicura l'equilibrio dei bilanci nell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In secondo luogo, un ulteriore riferimento si rinviene nell'ampia clausola inserita nell'art. 97, co. 1, Cost., ai sensi del quale «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»; in quest'ottica, peraltro, l'intero apparato amministrativo rientra nel novero dei soggetti «attuatori», il che suggerisce di non limitare l'analisi ai soli rapporti tra Governo e Parlamento, bensì, com'è stato sottolineato, di «estenderla ad ogni livello dell'agere pubblico»[38].

Cosicché, il vincolo deriverebbe dalla «dimensione procedurale»[39] che connota l'intero

---

[33] Cfr. F. Salmoni, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3, 2022 e, nei termini di un «commissariamento» delle istituzioni nazionali, cfr. Id., *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2021, 51.

[34] Come evidenziato da. S. Niccolai, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 222 ss., spec. 233.

[35] Sul punto, ci si limita a richiamare la nota contrapposizione tra le prospettazioni di M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 12, 2021, 11 s. e quelle di F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

[36] E. Cavasino, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa,* in *Rivista AIC*, 3, 2022, 247 ss.

[37] Ai fini del presente contributo, si v. almeno L. Bartolucci, *La nuova governance economica*, cit., 431. L'A, inoltre, ha modo di evidenziare come il *NGEU* abbia sostanzialmente rappresentato un «cambio di paradigma nel funzionamento dell'UE», dal momento che «porta l'architettura della governance economica europea in una veste tipica dei sistemi federali. In questo senso, con il *Recovery* si sperimenta l'integrazione, nel semestre europeo, di un modello di finanziamento della spesa per investimenti, definiti sulla base di un quadro di policy UE. Da una parte, si tratta di un primo embrione di mutualizzazione del debito e di un salto di qualità evidente nella solidarietà europea, per via della sua capacità redistributiva; dall'altro lato, si deve notare come le risorse non sono distribuite in maniera incondizionata ma, al contrario, le condizionalità sono piuttosto rigide», in part. 434.

[38] In questi termini, C. Colapietro, *La forma di stato e di governo italiana,* 328.

[39] Si v. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive*, cit., VI.

impianto del Regolamento UE n. 241/2021 e che comporta – pena il ritardo o l'omesso versamento delle rate – il rispetto di stringenti regole e tempi di un procedimento delineato preliminarmente in sede europea[40]. Più in particolare, il Regolamento andrebbe a delineare «*a new legal technology of european governance*»[41] giuridicamente tipizzato e procedurale, articolato in cinque fasi sequenziali, che in un certo senso riprendono la logica aziendalistica tipica del «ciclo di PDCA» (*plan*, *do*, *check*, *act*)[42].

In una prima fase, quella «teleologica» dell'indirizzo politico[43], l'Unione procede alla definizione degli obiettivi del programma, attraverso un processo di individuazione delle priorità (i cc. dd. «sei pilastri», cui sostanzialmente corrispondono le sei Missioni del PNRR)[44] che coinvolge la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio, in conformità alla funzione, prevista dall'art. 15 TUE, di dare all'Unione «gli impulsi necessari al suo sviluppo» e di definirne «gli orientamenti e le priorità politiche generali».

Successivamente, nella fase «strumentale», gli Stati membri sono chiamati a elaborare piani nazionali pluriennali, nei quali vengono delineate traiettorie di attuazione differenziate in funzione delle specificità ordinamentali, mediante la puntuale individuazione di traguardi e obiettivi[45]; sul punto, da una prospettiva nazionale, è stato evidenziato come la progettualità inscritta nel PNRR ha necessitato una notevole interdipendenza tra politica e tecnica nella fase del processo decisionale ed il consequenziale ricorso ad un metodo di elaborazione cd. *mission-oriented*[46].

In terzo luogo, la Commissione esercita la funzione valutativa sui piani nazionali, mentre il Consiglio ne dispone l'approvazione ovvero, in caso di difformità rispetto alle priorità dell'Unione, richiede la loro revisione.

Nella quarta fase, l'attuazione dei piani viene rimessa agli Stati membri, chiamati a operare in vista del conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previamente definiti.

Infine, la Commissione svolge un'attività di monitoraggio periodico, con cadenza semestrale, sull'attuazione dei piani e sul raggiungimento dei risultati programmati, condizionando la prosecuzione dell'erogazione delle risorse finanziarie alla verifica delle performance, ferma restando la possibilità di un coinvolgimento straordinario del Consiglio europeo in casi eccezionali. Il carattere procedurale del PNRR, dunque, incide sull'impianto decisionale dell'esecutivo nazionale proprio attraverso le fasi ad esso correlate.

Accanto a simile proceduralizzazione, che potremmo definire strutturale, segue un ulteriore serie di vincoli che investono in particolare l'eventuale *iter* di modifica del PNRR e,

---

[40] Cfr. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, cit., 6.

[41] In questi termini, F. Fabbrini, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, 3 giugno 2024, 3 ss.

[42] L'osservazione è di N. Maccabiani, *L'inversione "tecnica" delle finalità del costituzionalismo democratico*, cit., 202.

[43] In base alla nota teoria della tripartizione procedimentale dell'indirizzo politico di T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano,1971, 135.

[44] Vale a dire: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; 4) coesione sociale e territoriale; 6) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; 6) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze). Si v. Regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, in part. Cons. n. 10.

[45] Per un approfondimento in merito agli aspetti procedurali dell'approvazione del PNRR, si rimanda a R. Di Cesare, A. Zito, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022.

[46] Così F. Polacchini, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 4, 2022, cit., 237.

correlatamente, la fase di attuazione. L'Unione europea prevede la possibilità per gli Stati membri – in qualsiasi fase di attuazione – di apportare delle modifiche ai rispettivi piani nazionali di ripresa e resilienza. A stabilirlo è l'articolo 21 del Regolamento UE n. 241/2021, rubricato *Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro*, il quale specifica che le modifiche devono essere giustificate da «circostanze oggettive», per cui non è più possibile realizzare, «in tutto o in parte», i traguardi e gli obiettivi inizialmente previsti dal Piano. Sicché, «entro due mesi dalla presentazione ufficiale della richiesta» di modifica, spetta alla Commissione valutare tali giustificazioni in conformità all'articolo 19 e presentare una proposta per una nuova decisione di esecuzione del Consiglio. Nell'esaminare le modifiche al Piano, quindi, l'organo esecutivo dell'Ue (ri)considera numerosi elementi e criteri – previamente considerati nella fase di approvazione in stretta collaborazione con lo Stato interessato –, descritti in dettaglio negli artt. 18 e 19 dello stesso Regolamento[47]. In sostanza, ai fini delle modifiche del PNRR occorre che queste siano condivise, congiuntamente, dalla Commissione e dagli altri Stati membri.

Da parte sua, l'Italia ha fatto ricorso alla modifica del PNRR ben sei volte – l'ultima revisione è stata approvata il 27 novembre 2025 con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE[48] – ciò, evidentemente, a riprova di riscontrate difficoltà sul piano attuativo, purtuttavia giustificabili dalla circostanza che si tratta del più grande Piano nazionale nell'ambito del *NGEU*[49].

Simili considerazioni, dunque, non possono che porre in termini di stretta interdipendenza il momento modificativo/correttivo rispetto a quello di attuazione e inveramento dell'indirizzo politico. È rispetto a quest'ultimo piano, invero, che il Piano sprigiona la sua più tangibile pervasività, interessando la sfera decisionale nazionale, sia rispetto alle procedure politiche che, in particolare, a quelle amministrative, così determinando una «burocratizzazione dell'azione politico amministrativa»[50].

Sul primo profilo, emergono diversi livelli di accentramento di funzioni peraltro già ampiamente approfonditi dalla dottrina ma che, in sintesi, possono essere icasticamente rappresentati dall'immagine del moto centripeto del potere[51]. Si denota, innanzitutto, un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio rispetto alla compagine ministeriale[52].

---

[47] In particolare, ai sensi dell'art. 19, par. 3, del Regolamento, la Commissione valuta la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del Piano.

[48] Si v. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15106-2025-INIT/it/pdf. Le modifiche, in particolare, hanno riguardato 173 misure (investimenti e riforme) e gran parte dei traguardi e degli obiettivi relativi agli ultimi tre semestri del Piano. L'importo complessivo di 194,4 miliardi è rimasto invariato, così come l'ammontare delle ultime tre rate programmate. La revisione ha riguardato 13,5 miliardi di euro di misure, introducendo interventi a sostegno di imprese, agricoltura e filiera agroalimentare, connettività digitale, infrastrutture idriche ed economia circolare, e rafforzando il sostegno alle politiche attive per lo sviluppo e l'occupazione.

[49] In particolare, il Piano è dotato di risorse dell'UE per un valore pari a 71,8 miliardi di euro in sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro in prestiti, complessivamente pari al 26,1% del *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* (RRF).

[50] In termini simili, A. D'Andrea, *La tecnica giuridica quale fondamento della scienza costituzionalistica*, cit., 4.

[51] In questi termini, S, Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud* (editoriale), in *Federalismi.it*, 14, 2021, VII e G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023, 205 ss.

[52] Ci si limita a richiamare, N. Lupo, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, 2019, 175 ss.; in senso critico, invece, S. Niccolai, *L'influenza del PNRR*, cit., 230 ss. Più in generale, in merito al risalente dibattito della dottrina si rimanda, *ex plurimis*, a A. Di Giovine, A. Matromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino 2007, 9 ss.; R. Cherchi, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *costitutionalismo.it*, 3, 2015; T.E. Frosini, C. Bassu, P.L. Petrillo, *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, 2009, 57 ss.

Più in generale, viene segnalato un processo di marginalizzazione del Parlamento rispetto all'Esecutivo[53] quale proiezione di un processo di tendenziale rafforzamento del secondo, fenomeno questo, peraltro, da intendere – secondo autorevole dottrina – come «fisiologico» in ogni situazione emergenziale[54]. Infine, si registra una complessiva centralizzazione della *governance* del Piano in capo allo Stato[55], mentre l'inefficace coinvolgimento delle Regioni assume, oramai, i tratti di una sostanziale e strutturata «amministrativizzazione» a danno dei relativi spazi di autonomia[56].

Quanto, invece, all'incidenza sul versante amministrativo, pare opportuno svolgere alcune considerazioni. Rispetto a quest'ultimo, è noto come il Piano abbia influito, *in primis*, sulla burocrazia ministeriale, producendo un sostanziale mutamento nell'organizzazione degli uffici e nella cultura amministrativa, al punto da influire sulla stessa forma di governo[57]. Eppure, il vincolo derivante dalla dimensione procedurale del PNRR andrebbe, invero, a riverberarsi sul complessivo apparato statale la cui attività amministrativa deve conformarsi, in virtù del combinato disposto degli artt. 81 e 97, Cost., al rispetto dell'equilibrio di bilancio ed alla sostenibilità della spesa pubblica[58]. A margine della titolarità delle attività di

[53] Come noto, tema che, invero, appartiene ad un risalente dibattito dottrinale: P. Caretti, *I riflessi dell'ordinamento comunitario nella forma di governo italiana*, in *Quad. cost.*, 2, 1981, 311 s.; C. Franchini, *L'impatto dell'integrazione comunitaria sulle relazioni al vertice dell'amministrazione. Poteri governativi e poteri amministrativi*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 3, 1991, 775 ss.; N. Lupo, G. Rivosecchi, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. Cerreto (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, 2010, 288 ss.; E. Catelani, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 68 ss.; E. Longo, *Gli effetti diretti e indiretti dell'integrazione costituzionale europea sulle fonti statali: spunti ricostruttivi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018; G. Rivosecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Le dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 361 ss.; P. Cappuccio, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del governo*, in *Questa Rivista*, 1, 2020. Di recente, in riferimento all'influsso del PNRR sulle dinamiche fra Governo e Parlamento, è stata prospettata la tesi di un ossimorico «rafforzamento di un governo indebolito», in questi termini, I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo*, cit., 336. Difatti, sottolinea l'A, che «se, in generale, il Governo rafforza il suo ruolo rispetto agli altri organi della forma di governo, questo, tuttavia non è un rafforzamento assoluto, ma relativo. Infatti, anche a causa del forte indebitamento dell'Italia, la UE esercita profondi condizionamenti sulle decisioni del Governo italiano. Il Governo risulta, dunque, forte rispetto agli organi interni italiani e indebolito rispetto alla UE nella determinazione dei fini della politica».

[54] Cfr. A. Ruggieri, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *astridonline.it*, II, 2020, 5 ss.

[55] Sul punto, si rimanda, *ex multis*, a Q. Camerlengo, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4, 2020, 14; C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 139 ss.; A. Morrone, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2021, 2 ss.; M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 281 ss.; G.C. De Martin, *Le autonomie territoriali nell'amministrazione della Repubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 28 gennaio 2022; U. De Siervo, *Disfunzioni e conflitti costituzionali*, in N. Antonetti, A. Pajno, *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 22 cit., iv; S. Mangiameli, *Il regionalismo italiano tra PNRR e autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 16, 2022, 136 ss.; T. Martines, A. Morelli, C. Salazar, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2022, ed. XI, in particolare 11-12; S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, 237 ss.; A. Sciortino, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 270 ss.; G. Ferraiuolo, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in D. De Pretis, C. Padula (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e regioni*, Torino, 2023, 29-30. Più di recente, si v. inoltre A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2024, 145 ss. e D. Scopelliti, *Il tramonto dell'autonomia politica delle Regioni visto attraverso il «metodo PNRR»*, in *Italian Papers on Federalism*, 2, 2025, 221 ss.

[56] Alle Regioni, difatti, spetta il ruolo di «meri» soggetti attuatori ai sensi dell'art. 9 del d.l. n. 77/2021.

[57] Una cd. «*europeizzazione della burocrazia*» secondo I. Ruggiu, *Mutamenti della forma di governo*, cit., 340.

[58] Disposizioni costituzionali al cui interno sono state inserite le cd. «*fiscal rules*» italiane «con l'equilibrio di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico e, soprattutto, un rinvio alla normativa europea, al cui interno si

programmazione riservata alle Amministrazioni centrali[59], assume pertanto rilievo il ruolo attuativo (la realizzazione degli interventi) riconosciuto anche in capo alle amministrazioni delle autonomie territoriali minori[60] attraverso i competitivi meccanismi di allocazione delle risorse[61]. Ciò, *a latere*, porta a considerare (e riflettere su) gli ulteriori risvolti che interessano il piano della discrezionalità amministrativa[62], dal momento che le PP.AA., in una prescritta logica efficientista, concorrono alla tutela delle finanze europee sulla base dei risultati strumentali al perseguimento degli obblighi-obiettivi negoziati in sede europea. Il nodo si pone, perciò, principalmente sul piano della adeguatezza degli apparati amministrativi – da valutare in termini di efficienza e capacità strutturali e organiche – che si traduce nella qualità dei progetti realizzati. Prescindendo dal notare che da simili circostanze discenda anche una potenziale compressione del margine di controllo del giudice amministrativo[63], è dato osservare come un ulteriore vincolo derivi, inoltre, dal sistema di controllo finanziario effettuato dalla Corte dei conti europea, al fine di accertare il raggiungimento dei risultati prefissati, a fronte dell'avvenuto pagamento da parte della Commissione[64]. In altri termini, l'impatto della dimensione procedurale nella fase attuativa del PNRR, interessando da vicino la sfera amministrativa regionale e locale, parrebbe di fatto istituzionalizzare un «federalismo di mera esecuzione»[65]. In tal senso, dalla prospettiva d'indagine assunta, il raggiungimento dei risultati concordati (dimensione statica) non sarebbe da ascrivere, *sic et simpliciter*, al rispetto del principio costituzionale di buon andamento (art. 97, co. 2, Cost.), bensì anche e soprattutto al rispetto dell'implicito principio costituzionale di legalità della P.A., declinato proprio attraverso quelle disposizioni che, richiamando il diritto dell'Unione europea, vincolano le amministrazioni al perseguimento degli obiettivi (dimensione dinamica).

4. Un modello di governance oltre l'emergenza. Alcune riflessioni conclusive. Alla

possono individuare quei parametri numerici che fungono da limiti alla politica economica nazionale», L. Bartolucci, *La nuova governance economica*, cit., 426-427. Continua, poi, l'A. sottolineando come, nelle dinamiche di regolazione delle politiche economiche tra Unione e Stati membri, con la pandemia ed il successivo *Next Generation EU* «si è assistito ad un cambiamento di paradigma», 428.

[59] Cfr. art. 8, co. 1, d.l. n. 77/2021, ai sensi del quale «Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo».

[60] Il successivo art. 9, co. 1, d.l. n. 77/2021 stabilisce, infatti, che «Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente».

[61] Non sono mancate in dottrina perplessità circa le difficoltà, riscontrate e riscontrabili, da parte dei soggetti attuatori, in particolare i Comuni, nella partecipazione ai bandi che, a discapito dei propositi e per eterogenesi dei fini, paiono esacerbare proprio quelle «asimmetrie territoriali» che invece intendono colmare, si v. sul punto G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 307 ss. In merito alla competitività, inoltre, l'A. rileva come risulti «singolare l'idea di selezionare, mediante gara, gli enti pubblici che potranno erogare servizi funzionali al godimento di diritti costituzionalmente garantiti». *Ivi*, 311.

[62] Si rimanda, tra gli altri, a M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., 281 ss.

[63] In merito al cd. «risultato amministrativo "a condizionalità aggravata"» derivante dalla correlata compressione del margine di controllo del giudice sul rapporto sostanziale, sia concesso rimandare a M. Interlandi, *I paradigmi costituzionali del giusto processo amministrativo alla prova del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023, 213 ss.

[64] Cfr. art. 24 del Regolamento UE n. 2021/241 rubricato *Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti.*

[65] Così, M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., 303. Inoltre, si rimanda a quest'ultimo per un approfondimento sui diversi modelli di coinvolgimento delle autonomie territoriali riscontrabili nella prassi attuativa, in part. 296-299.

luce di quanto succintamente osservato, il PNRR si pone a valle di un'inedita modalità *performance-based* di programmazione eurounitaria dell'indirizzo politico-economico[66]. Un nuovo metodo di governo in via di «istituzionalizzazione», destinato perciò a influire da qui in avanti sulle interrelazioni fra indirizzo nazionale e indirizzo europeo, anche a prescindere da situazioni emergenziali come quelle che ne hanno legittimato il ricorso nel 2021. Del resto, basti notare il sostanziale recupero delle modalità del RRF all'interno della comunicazione della Commissione europea
sulla *mid-term review* della politica di coesione[67]. O ancora, si consideri la valenza riconosciuta ai cd. «piani di *performance*» inseriti nel nuovo Patto di Stabilità e Crescita[68], ovvero dei piani strutturali a medio termine definiti, all'interno della COM(2022)583, come «pietra angolare» della riforma della governance economica europea[69]. Tuttavia, è dato considerare come tali strumenti siano sprovvisti delle medesime modalità di reperimento delle risorse europee che, diversamente, per il PNRR hanno rappresentato il reale «fattore incentivante» per l'assunzione dell'auto-vincolo; non è, pertanto, da escludere il rischio di una ridotta efficacia del ricorso al medesimo metodo di governo cui si ispira il Piano[70].

Ad ogni modo – per riportare le considerazioni svolte nell'alveo delle premesse introduttive – occorrerebbe non dimenticare che la logica alla base di simile nuovo metodo di governo[71] predilige un approccio che tiene in considerazione più che la forma delle istituzioni, il *governare*[72]. Si tratterebbe, in altri termini, di un riflesso di ciò che è stata provocatoriamente definita una «teologia economica»[73], di una inversione fra mezzi e fini nelle cui logiche la crescita economica diviene predominante rispetto al progresso civile e sociale[74].

---

[66] European Commission, *Recovery and Resilience Facility: Two years on. A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation*, COM (2023) 99 final, Brussels 21 February 2023, 2.

[67] Cfr. Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, "A modernised Cohesion policy: The mid-term review", COM(2025) 163 final, 2025. Di recente, è stato osservato come la Comunicazione «più che direzionare la politica di coesione verso un approccio – ancorché perfettibile – più orientato ai risultati, sembra attingere dal modello del RRF soltanto la deriva centripeta della sua governance. Difatti, la *mid-term review* orienta chiaramente la politica di coesione post-2027 verso la centralizzazione. Emblematica, in tal senso, è la proposta avanzata dalla Commissione di prevedere 27 *Single National Plans* (SNPs) di riforme e investimenti che per ogni Stato membro annoverino i diversi ambiti di intervento, tra cui la pesca, il Fondo di coesione, il Fondo sociale europeo, i Fondi della politica agricola comune, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo per gli affari interni e altri (ad esempio il Fondo sociale per il clima)», così A.M. Acierno, *Il futuro della politica di coesione all'indomani del dispositivo di ripresa e resilienza (RRF): verso un'inesorabile centralizzazione?*, in *Questa Rivista*, 1, 2025, 108.

[68] «Si tratta inoltre di piani "nazionali" redatti e presentati da ogni Stato membro (che ne mantiene così la titolarità), tenuti a rispettare una serie di macro-obiettivi fissati dall'Unione a livello generale. Inoltre, e soprattutto, l'elaborazione dei piani, la loro modifica e la loro attuazione si basano su un dialogo bilaterale costante e continuo, a livello tecnico e politico, instaurato tra le istituzioni dell'Unione (soprattutto, la Commissione europea) e le istituzioni (in particolare, il Governo) di ciascuno Stato membro. Questi tre elementi, caratteristici del "modello PNRR", si ritrovano sostanzialmente anche nel nuovo Patto di stabilità e crescita», N. Lupo, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 172.

[69] Cfr. il par. 3.2 della COM(2022) 583 final *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE*.

[70] In merito a simili «rischi», vi è chi, proprio in ragione delle differenze strutturali fra il PNRR e i Piani in questione, augura una replica del sistema di finanziamento previsto per il PNRR in assonanza, peraltro, al *Rapporto sul futuro della competitività europea di Mario Draghi* del settembre 2024, cfr. L. Bartolucci, *La nuova governance economica europea*, cit., 440-441.

[71] Si v., sul punto, S. Niccolai, *L'influenza del PNRR*, cit., 234 ss.

[72] Cfr. L. Bobbio, *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, 1996, 7.

[73] A. Morrone, T*eologia economica v. Teologia politica?*, cit., 829 ss.

[74] Qui ritornano in mente le parole del professor Massimo Luciani che, nell'oramai lontano 1992, preavvertiva come la crescita economica dovesse rappresentare un mero mezzo, ovverosia un elemento di natura eterogenea

Emblematico esempio del processo di eteronomia del diritto rispetto alle altre scienze – in particolare, all'economia – sarebbe proprio la l. cost. n. 1/2012, che ha inciso sulle disposizioni costituzionali qui assunte come base giuridica del prospettato vincolo procedurale; la revisione costituzionale ha, difatti, individuato «le proprie regole fondamentali intorno a nozioni e valori «non giuridici», ma quasi integralmente desunti dall'economia»[75]. È, dunque, in tale contesto che si inserisce il nuovo metodo di governo identificato nel *NGEU* (e, quindi, nel PNRR) che richiama – e, per certi versi, istituzionalizza – il concetto di *governance* (e i relativi «mutamenti»[76]), piuttosto che quello di *government*. Permane, dunque, il monito secondo cui il crescente ricorso a parametri, criteri e misurazioni di natura tecno-economica porta con sé il rischio di confinare entro una matrice meramente quantitativa[77] i molteplici e complessi valori, principi, diritti e interessi in gioco, sino a sminuire potenzialmente gli stessi presupposti da cui muove la cultura democratica[78].

In definitiva, a margine di ogni eventuale dissertazione in merito ai risvolti dell'incidenza del PNRR rispetto all'organizzazione dello Stato, è innegabile che la cultura del mercato, della crescita economica e della sostenibilità finanziaria influiscano, in un modo o nell'altro, sulla progressiva permeabilità dell'indirizzo politico-economico nazionale. E ciò parrebbe essere un dato svincolato dal modo – a volte polarizzato, a partire dalle più critiche prospettive del cronico indebolimento sino ad arrivare a quelle che, invece, accolgono con più favore un naturale allineamento – in cui si vogliano interpretare tali fenomeni di incidenza. Non s'intende di certo minimizzarne la rilevanza; semmai, i contributi del dibattito dottrinale – specie quello costituzionale – rappresentano esempi di vivida resistenza ai fenomeni di sconfinamento della tecnica che avviene tanto sul piano sostanziale-ordinamentale quanto su quello temporale. In quest'ultima prospettiva, gli interrogativi relativi alla ultrattività (e vincolatività) del PNRR invero non costituiscono più mere ipotesi teoriche, ma delineano un vero e proprio «orizzonte» destinato a orientare il dibattito a venire. Ciò, non solo in ragione del possibile protrarsi degli effetti del Piano oltre il perimetro temporale che ne giustifica l'operatività, ma soprattutto in vista della sua potenziale riproponibilità quale modello di azione e di *governance*.

Abstract. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta, a tutti gli effetti, il più recente esempio di come si renda necessario, in periodi di crisi, un compromesso fra diritto e tecnica. Assunto quale paradigma dell'eteronomia del diritto rispetto alle altre scienze e, più in particolare del diritto nazionale rispetto al diritto derivato dell'UE, come noto il PNRR incide sull'assetto dell'organizzazione dello Stato su plurimi livelli. In questa sede, le

e perciò non bilanciabile – pariteticamente – con le finalità sociali, cfr. M. Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 4, 1992, 579.

[75] A. Morrone, ult. op. cit., 831.

[76] In questo senso, cfr. G. Grasso, comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023.

[77] Avverte dei «pericoli di una giuridicità solo formale» quella dottrina che avuto modo di osservare come il PNRR rappresenti un «modo di "giuridicizzare" certi meccanismi della razionalità, o i meccanismi di una certa razionalità, orientata allo scopo, perché tecniche e metodologie proprie della scelta razionale, come appunto quelle dei "processi decisionali", divengono il contenuto di atti normativi (in questo senso diventano giuridiche). E a questa "giuridicizzazione" alquanto formalistica (si fa presto a far diventare "diritto" tutto quel che è scritto in un atto normativo, solo perché è scritto in un atto normativo), corrisponde un effetto di sostanziale "degiuridicizzazione"», S. Niccolai, *L'influenza del PNRR*, cit., 236. Sul punto si v., inoltre, V. Omaggio, *I diritti oltre lo stato. La governance europea e la crisi dei diritti*, in *Riv. Fil. Dir.*, 1, 2022, 33 ss.

[78] Cultura «che, a sua volta, incorpora una "tecnica" complessa costruita intorno alla tutela della persona», quindi al principio personalista ed al connesso principio pluralista», N. Maccabiani, *L'inversione "tecnica" delle finalità del costituzionalismo democratico*, cit., 207.

riflessioni muovono dall'opportunità di valutare l'impatto del Next Generation EU e, quindi, del Piano, con particolare riferimento al vincolo derivante dalla dimensione procedurale che ne connota le modalità di azione e la *governance*. Simile scenario induce pertanto ad approfondire l'incidenza del Piano rispetto al piano della sfera decisionale nazionale e, di conseguenza, a rimeditare la natura congiunturale di ciò che pare assumere i tratti di un nuovo metodo di governo in via di istituzionalizzazione.

Abstract. The Italian National Recovery and Resilience Plan (PNRR) provides a paradigmatic illustration of how, in times of crisis, the relationship between law and technics is reconfigured through forms of necessary accommodation. It may be read as an expression of the heteronomy of law vis-à-vis other bodies of knowledge and, more specifically, of domestic law in relation to EU legislation. In this respect, the PNRR significantly reshapes the organization of the State across multiple institutional levels. This article examines the impact of the Next Generation EU (NGEU) framework, and, consequently, of the Plan itself, focusing in particular on the procedural constraints that define its operational logic and governance architecture. Special attention is devoted to the way in which such constraints affect the national decision-making sphere. The analysis ultimately questions the allegedly temporary character of this framework, suggesting that what was conceived as an exceptional response to crisis may instead be consolidating into an emergent and increasingly institutionalized method of governance.

Parole chiave. Organizzazione dello Stato – Integrazione europea – PNRR – Indirizzo politico-economico – Diritto e tecnica.

Key words. State organization – European integration – National Recovery and Resilience Plan (NRRP) – Political-economic direction – Law and technique.