

L'INFLUENZA DEL PNRR SUI PROCESSI DI DECISIONE POLITICA**

Sommario: 1. La governance del Pnrr in sintesi. – 2. “Reuse, Reduce, Recycle”: la filosofia del riuso e della rigenerazione applicata alle politiche e alle istituzioni. – 2.1. Gli organismi custodi del Piano. – 3. Riformare la Costituzione per attuarla? “Pianificazione e Costituzione” sessant’anni dopo. – 4. Il riuso della logica dei processi decisionali e i suoi effetti: “illegalismo” e “depoliticizzazione”. – 4.1. Il “superamento del dissenso” e i pericoli di una giuridicità solo formale. – 5. Ma non si può sopprimere il bisogno di una “giusta ragion di Stato”.

1. La governance del Pnrr in sintesi.

Il «sistema istituzionale»¹ del Pnrr è già stato oggetto di molte attente analisi, sicché se ne riassumerò di seguito solo le linee portanti, delineate nell’art. 1 e ss. della legge n. 108/2021, di conversione del d.l. 31.5.2021 n. 77, intitolato alla “Governance” del Piano nazionale di ripresa e resilienza². A un capo del sistema, in posizione di vertice, e comunicante coi

* Ordinaria di diritto costituzionale, Università degli Studi di Cagliari, Dipartimento di Scienze politiche e sociali.

** Relazione al seminario AIC su “PNRR e ordinamento costituzionale”, Università di Roma Tre, 20 maggio 2022. Contributo non referato, pubblicato ai sensi dell’art. 4 del regolamento della Rivista AIC.

¹ F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell’economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility Plan*, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2022, p. 1 ss., p. 23.

² Trascurerò dunque molti momenti, prodromici e qualificanti, che concorrono alla definizione del quadro, e che la dottrina ha puntualmente segnalato, come la creazione per decreto-legge di un Ministero, avvenuta per il Ministero della Transizione ecologica con la nascita del governo Draghi, una soluzione «di certo non in linea con la ratio dell’art. 93 Cost., che, ponendo la riserva di legge sul numero e l’organizzazione dei Ministeri, «vuol evitare governi fondati sulle esigenze politiche del momento»: A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico ‘normativo’?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, p. 235 ss., p. 256. Tra i precedenti che hanno avuto un peso nella concezione del Piano, anche dal punto di vista della sua *governance*, va certamente tenuta presente la pandemia, coi suoi imponenti riflessi sull’azione e sul ruolo dell’istituzione Governo; per un quadro eloquente E. CATELANI, *I poteri del Governo nell’emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2020, p. 727 ss., p. 744 (realizzando una «assoluta centralità del Governo», l’emergenza pandemica ha «realizzato quello che non era stato possibile fare in settant’anni di Repubblica»). Per un quadro più completo del *design* istituzionale del Pnrr occorrerebbe inoltre analizzare anche altri atti normativi oltre al d.l. n. 77/2021, e in particolare

due Comitati interministeriali (per la transizione ecologica e per la digitalizzazione)³, c'è la Cabina di regia, che è presieduta dal Presidente del Consiglio ed è composta di volta in volta dai Ministri competenti ed eventualmente dai Presidenti delle Regioni e, su invito, dal Presidente dell'Anci e dell'Upi. La Cabina di regia è «l'organo con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del Pnrr (art. 2 l. n. 108/2021). All'altro capo vi sono i *soggetti attuatori* (le pubbliche amministrazioni, le Regioni, i soggetti privati).

Intorno a questi due poli c'è, da un lato, un organismo consultivo e collaborativo, di raccordo con la «società civile organizzata» – per usare una vecchia espressione del Libro bianco sulla *governance* – vale a dire il Tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale, sede dell'interlocuzione coi portatori di interessi (art. 3 l. cit.); dall'altro lato c'è un organismo di supporto alle amministrazioni, una «*task force* di esperti multidisciplinari» chiamata a «rafforzare la capacità di gestione delle procedure del Pnrr mediante la semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure», ovvero l'Ufficio per la semplificazione presso il Dipartimento della funzione pubblica, che è destinato, per esempio, a insegnare come usare i fondi strutturali agli enti locali che sono più indietro quanto a capacità di spesa delle risorse della Ue⁴, o a produrre modulistiche standardizzate *online* per i procedimenti concernenti l'edilizia e le attività produttive⁵ (art. 5 comma 5 l. cit.). Ci sono poi gli organismi di monitoraggio, rendicontazione e controllo, tra i quali sveltano il Servizio centrale per il Pnrr presso il Mef, chiamato anche a immaginare sistemi di *monitoring* e *project management* estensibili a tutte le amministrazioni e a tutte le fasi e partizioni dell'attuazione del Piano, e l'Ufficio di *audit* presso la Ragioneria generale (art. 6 l. cit.).

Al centro di questa impalcatura, di cui per brevità trascuro alcune parti, come il Tavolo tecnico per il coordinamento della fase attuativa, troviamo le due strutture di missione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Una è la Segreteria tecnica, che supporta le attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente (è suo compito, ad esempio, individuare e segnalare al Presidente del Consiglio le azioni utili al superamento delle «criticità» segnalate dai Ministri competenti per materia) (art. 4 l. cit.). L'altra è l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, che individua ostacoli e disfunzioni derivanti dalla normativa

il d.l.9.6.2021 (Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano), e il d.l. 6.11.2021 n. 152 che a sua volta è intervenuto su alcuni aspetti della *governance* del Piano e delle procedure per attuarlo. Infine, comprendere le implicazioni del Piano occorrerebbe una ricostruzione delle ripercussioni che la *governance* apicale ha sull'organizzazione e l'azione dei singoli Ministeri e delle diverse amministrazioni.

³ I comitati, che hanno ciascuno con funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento tecnico nelle materie di rispettiva competenza, sono tenuti a tenere informata delle proprie attività la Cabina di regia, che peraltro partecipa alle loro sedute con un suo delegato e funge da organo di appello, per così dire, nel senso che le amministrazioni centrali possono sottoporre al suo esame una questione che non sia stata risolta dal Comitato competente (art. 2 comma 4 l. n. 108/2021).

⁴ Per la registrazione di come sia fatto notorio la «scarsa capacità di amministrare finanziamenti soprattutto a livello locale», v. E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione tra emergenza e Piano di ripresa e resilienza: note critiche*, in *Astrid-Rassegna*, 1/2021, p. 1 ss., p. 17; adde V.M. SBRESCIA, *Fondi strutturali ed attuazione delle politiche di coesione: l'azione amministrativa in funzione di sviluppo tra la frammentazione dei poteri decisori e l'instabilità e la continua evoluzione della governance istituzionale*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 3/2015, p. 481 ss., per il quale l'assetto multicentrico e disordinato che frammenta la nostra *governance* delle politiche di sviluppo rende inefficaci gli interventi.

⁵ Cfr. N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme della pubblica amministrazione nella svolta pragmatica del PNRR*, in *Studi urbinati*, n. 3-4/2021 (ma pubblicato il 24.1.2022), journals.uniurb.it, p. 26 ss., p. 59.

vigente, predispone programmi di azione per la razionalizzazione della normativa, promuove e potenzia iniziative sperimentali, anche su proposta di privati (art. 5 l. cit.).

Entrambe queste strutture si raccordano al ganglio fondamentale della *governance* del Piano, che sono i poteri sostitutivi e di ordinanza. All'esercizio dei poteri sostitutivi si può arrivare direttamente, e cioè quando sia comunque «messo a rischio» il conseguimento degli obiettivi del Pnrr, oppure indirettamente ossia a seguito del fallimento delle procedure di «superamento del dissenso», regolate nel titolo II della legge n. 108. Queste procedure insorgono in caso, appunto, di «dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente». Su di esse è competente il Consiglio dei Ministri, se il dissenso proviene da un organo statale; se il dissenso proviene da organo regionale/ente locale è competente invece la Conferenza permanente Stato/regione. Cominciando col segnalare al Governo i casi su cui intervenire, la Segreteria tecnica presidia il procedimento, che deve pervenire in termini brevissimi a una determinazione. Se questa consiste nell'attivazione dei poteri sostitutivi, le amministrazioni sostitutive o i commissari *ad acta* acquistano il potere di ordinanza, una forma espansa e modificata delle ordinanze ex legge n. 225/1992 sulla protezione civile, da esercitare «ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto»⁶. A questo punto entra in campo l'Ufficio per la razionalizzazione, al quale ogni ordinanza deve essere comunicata, in quanto rientra nel materiale «regolativo» di cui esso deve controllare l'adeguatezza rispetto al piano, anche in termini di coerenza.

2. “Reuse, Reduce, Recycle”: la filosofia del riuso e della rigenerazione applicata alle politiche e alle istituzioni.

Nel Piano vi è di certo accentramento di funzioni nel Presidente del Consiglio rispetto alla compagine ministeriale, nell'Esecutivo rispetto al Parlamento, nello Stato centrale rispetto alle autonomie⁷. Quel che vorrei evidenziare è che la *governance* del piano par costruita con una tecnica di “*riuso selettivo*” e di “*riqualificazione/reingegnerizzazione*” di una serie di materiali (organi e procedure) che esistono, che connotano la nostra forma di governo e di stato,

⁶ Le ordinanze possono essere adottate «in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (...), nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea»; è richiesta la previa intesa in sede di Conferenza permanente, se la deroga riguarda la legislazione regionale, e l'autorizzazione della Cabina di regia, se l'ordinanza deroga alla legislazione in materia di salute, sicurezza, incolumità pubblica, ambiente e patrimonio culturale (art. 12 comma 5 l. cit.). Per la sua vastità, il potere di ordinanza previsto dal Pnrr sulla protezione civile è un vero e proprio consolidato del decennio che ci precede – nel quale, è superfluo ricordarlo, la dilatazione del potere di ordinanza ha fatto parlare di “stato governativo” fin da molto prima della pandemia, cfr. G. MANFREDI, *Poteri di ordinanza, legalità, 'stato governativo'*, in *Amministrare*, n.3/2013, p. 407 ss.

⁷ In questo la *governance* del Piano asseconda processi risalenti. S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud* (editoriale), in *Federalismi.it.*, n. .14/2021, p. iv ss., p. vii, menziona «il forte moto centripeto del potere, che si concentra ancora più nell'Esecutivo e nel suo vertice, il quale diventa dunque un recettore poco moderabile delle domande forti provenienti dai soggetti esponenziali degli interessi costituiti (tra i quali, accanto ai sindacati, alle organizzazioni imprenditoriali e di categoria, vanno annoverati anche gli enti a base territoriale, e tra questi in primo luogo le Regioni)».

ma che sono appunto *riutilizzati* in parte, mescolati ad altri e così *riqualificati/reingegnerizzati*, mentre viene abbandonato, o riconfigurato, il contesto sistematico (principi, valori, storia, esperienze) in cui sono inseriti. Si ottiene in tal modo, mediante una sorta di darwinismo istituzionale, *un risultato tacito ma severo di riforma che colpisce gangli fondamentali*, in particolare la responsabilità dell'amministrazione verso la Nazione.

Le parole "riuso", "riqualificazione", "pragmatismo", ricorrono nel dibattito sul Pnrr, che è del resto di per sé un *riciclo* dei Piani nazionali di riforma adottati nel Semestre europeo⁸. Per vero, se così è, le radici del Pnrr ci portano ai tempi in cui la *governance* europea «ha aumentato il suo *deficit* democratico»⁹, da un lato trasmettendo ai Governi pratiche per eludere «con facilità la volontà popolare o quanto meno di forzare il faticoso e laborioso *bargain process*» che accompagna di norma le democrazie¹⁰, dall'altro lato delineando un modello «che ha come pilastro l'ingessare gli indirizzi politici e ridurre la discrezionalità politica nazionale»¹¹. Nel Pnrr sfocia in effetti un lungo processo durante il quale, mentre avanzava su settori che costituiscono «il nerbo delle democrazie europee» (il lavoro, le pensioni, l'istruzione), l'integrazione sovranazionale si è fatta sempre più attenta all'esigenza di riforma delle pubbliche amministrazioni – divenute «questione di interesse comune» con Lisbona – oscillando, nella fedeltà al metodo della condizionalità, «tra un'agenda orientata all'austerità e una orientata agli investimenti»¹². Oggi, mentre la «maxi-procedura euro-nazionale» in cui il Pnrr consiste va a toccare (e da noi «forse più che in altri stati membri»), «il cuore delle politiche redistributive»¹³, l'agenda di spesa del *Recovery Fund* che finanzia il Pnrr si appoggia a una condizionalità che diviene «vincolo categorico che opera come strumento politico»¹⁴, e che assume la valenza funzionale di creare le premesse per un salto dell'integrazione verso la federalizzazione, grazie al metodo dell'indebitamento comune, un metodo da alcuni condiviso e salutato con favore, da altri alquanto temuto¹⁵. Di questo lungo processo, e dei suoi ingredienti, il Pnrr rappresenta

⁸ Per la notazione che molto, dei contenuti operativi del Pnrr, era già presente nei Piani nazionali di riforma adottati nel Semestre europeo v. F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., p. 34, E. CARLONI, *Quale idea di pubblica amministrazione*, cit., p. 12, N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme*, cit., p. 39-40.

⁹ V. OMAGGIO, *I diritti oltre lo stato. La governance europea a la crisi dei diritti*, in *Riv. Fil. Dir.*, n. 1/2022, p. 33 ss., p. 45. Parla della «congiuntura autoritaria in cui è piombato il processo di integrazione sovranazionale» G. GUERRA, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale. Governance economica, opposizione politica e populismo*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, n. 3/2021, p. 521 ss., p. 553.

¹⁰ G. GUERRA, *Tendenze autoritarie*, cit., p. 538 e ivi richiami.

¹¹ G. GUERRA, *op. loc. ult. cit.*

¹² Per entrambi i rilievi F. DI MASCIÒ, *Semestre europeo e riforme amministrative in Italia*, in *Riv. It. Pol. Pubbl.*, n./ 2020, p. 227 ss., p. 228-230, il quale sottolinea che la programmazione 2007-2013 aveva già incluso, per la prima volta, obiettivi dedicati non solo alla gestione dei fondi europei ma anche alla qualità della pubblica amministrazione e ricorda l'attenzione della Commissione Juncker per la costruzione della «capacità istituzionale» degli Stati membri.

¹³ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti* (editoriale), in *Federalismi.it.*, n. 1/2022, p. iv ss., p. viii, per entrambi i virgolettati.

¹⁴ F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 51 ss., p. 76, che parla di una «vera e propria intromissione nella struttura politica, sociale e istituzionale dei paesi che hanno chiesto il finanziamento, fino a cambiarne le forme di stato e di governo»

¹⁵ Alcuni ritengono che l'indebitamento comune rappresentasse una misura "improcrastinabile" di cui è merito della pandemia aver consentito l'approvazione, scavalcando le opinioni contrarie di molti elettorati nazionali (N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme*, cit. p. 42-43; per L. BARTOLUCCI: *Il procedimento legislativo italiano alla*

dunque una ripresa; esso fa proprio tutto l'utilizzabile da riforme recenti o in cantiere, sicché nelle singole aree di intervento sono assorbite molte esperienze pregresse e in corso (dall'*housing sociale* ai progetti contro la dispersione scolastica), in molti casi misure già a loro volta largamente modellate sullo spirito e sulle pratiche di cui è stata portatrice l'ormai lunga esperienza delle "politiche sociali" europee, le quali intendono quelli che un tempo si chiamavano "diritti sociali" come altrettanti volani di sviluppo economico¹⁶.

Il "riuso" è, però, anche re-invenzione; infatti, se guardiamo ai contenuti delle politiche, ci accorgiamo, per esempio, che una vecchia conoscenza, come la digitalizzazione, diviene un modo non più solo per passare agli archivi virtuali, ma è leva di un cambiamento della vita «delle imprese come di quella dei cittadini»; del pari, non si tratta più solo di velocizzare il processo giudiziario ma «modificarne il cammino»¹⁷.

Nel "riuso" c'è in effetti, a tutti i livelli, un cambio di passo, una riqualificazione (si vorrebbe dire, per usare termini cari a questi contesti: una *rigenerazione*¹⁸) e ciò si avverte bene nel campo della *governance*. Qui, la tecnica di riuso si afferma *in modo selettivo* (nella *governance* del Piano ci sono i Comitati interministeriali, o i Tavoli, tutte formule organizzative ben note, ma non c'è traccia del Cnel, per esempio) e con *piccole o grandi deroghe degli «assetti tradizionali» del nostro ordinamento*¹⁹ che sfociano in originali combinazioni: la Cabina di regia, «organismo flessibile»²⁰, è un po' un Consiglio di Gabinetto e un po' un Comitato interministeriale e un po' nessuno di questi tipi organizzativi, si osserva²¹.

prova del PNRR, in *Luiss School of Government*, Policy Brief n. 47/2021 (sog.luiss.it), p. 1 ss., «dal successo delle riforme si gioca la possibilità nell'ambito della Ue di pervenire a un debito comune che solo può far evolvere la costruzione europea a un nuovo stadio d'integrazione»). Ma, per F. SALMONI, *Piano Marshall*, cit., p. 80- 82, «il debito rende dipendenti e il creditore è il nuovo sovrano» e aumentando il debito pubblico il *Recovery Fund*, cui il Pnrr attinge, è un «sistema estorsivo volto a generare profitti» analogo negli effetti a un commissariamento in "stile Troika".

¹⁶ L'approvazione del *Recovery Plan* ha suscitato la domanda se la Ue stia abbandonando il suo *imprinting* mercatista, divenuto tanto più arcigno nel periodo dell'austerità, per sposare una filosofia più vicina a quella dello stato sociale modellato da alcune costituzioni nazionali, e in particolare dalla nostra. Si è dunque aperto un dibattito sul se qualcosa stia cambiando o sia cambiato nell'impegno dell'Unione nei confronti dei diritti sociali (per una vasta ricostruzione e con ricchezza di rinvii in dottrina, v. M. LOSANA, *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p. 102 ss.). Come tornerò ad accennare anche nel testo, vi è ragione per essere scettici al riguardo. Che l'Unione spenda di più o di meno nelle sue "politiche sociali", o in quali modi le finanzia, la sostanza di quelle politiche non cambia; esse si pongono in una posizione ancillare e funzionale al modello di "economia sociale di mercato" sotteso al processo di integrazione, che incorpora una visione altamente positiva dell'economia capitalistica, laddove (almeno secondo molti interpreti della Costituzione italiana) i "diritti sociali" hanno una funzione oppositiva, e di difesa della società e della persona davanti alla forza potenzialmente distruttiva dell'economia di mercato. Tra le "politiche sociali" e i "diritti sociali" vi è in altri termini un cambiamento di qualità, di fini, di giustificazioni, che non dovrebbe essere perduto di vista quando si riflette su cambiamenti reali o apparenti delle finalità della Ue. (In argomento sia permesso per brevità rinviare a S. NICCOLAI, *Dalla lotta alle discriminazioni al contrasto alla povertà, continuità e implicazioni delle politiche sociali europee. Lezioni per il corso di diritto delle pari opportunità e non discriminazione*, Roma, 2022.)

¹⁷ N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme*, cit., p. 46.

¹⁸ La "rigenerazione urbana" è come si sa espressione caratteristica, per esempio, delle politiche abitative suggerite dalla Ue, e che si traducono spesso in forme "soft" di sventramento e gentrificazione di quartieri che, già popolari, diventano prestigiosi e appetibili sul mercato, senza che il disagio abitativo provi risposta: cfr. E. OLIVITO, *Diseguaglianza, città e periferie sociali: la prospettiva costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.1/2020, p. 1 ss., p. 12.

¹⁹ F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., p. 30, corsivi aggiunti: nel rilevare che si tratta di deroghe «temporanee», l'A. ritiene possibile che ne derivino «effetti distorsivi», ma conclude che «è troppo presto per dirlo».

²⁰ Per via della sua composizione variabile: cfr. S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa*, cit., p. ix.

²¹ F. BILANCIA, *Indirizzo politico*, cit., p. 24.

2.1. Gli organismi custodi del Piano.

La Segreteria tecnica e l'Ufficio per la razionalizzazione sono l'esempio più puro, almeno mi pare, della tecnica di riuso selettivo/rigenerazione di cui sto parlando, che si potrebbe chiamare anche *ars combinatoria* delle istituzioni. La Segreteria tecnica e l'Ufficio per la razionalizzazione sono evidentemente modellati sul tipo della "struttura di missione" interna alla Presidenza del Consiglio, di cui all'art. 7 comma 4 dell'Ordinamento della Presidenza del Consiglio, d. lgs. n. 303/1999, che viene per l'occasione abrogato *in parte qua*; infatti, mentre questo prevede in generale che per il raggiungimento di risultati predeterminati e per la realizzazione di specifici programmi possano essere create strutture di missione di durata temporanea, *comunque non superiore alla durata del Governo che li ha istituiti*, la Segreteria tecnica e l'Unità per la razionalizzazione hanno «una durata temporale superiore a quella del Governo che le istituisce e si [protraggono] fino al completamento del piano e comunque non oltre il 31 dicembre 2026»²².

La *governance* del Piano fa ricorso anche in altre occasioni a questa previsione²³, che, nel caso di queste due strutture, date le loro funzioni, acquista particolare rilievo: essa concorre a farne gli organismi portanti del sistema della *governance* del Pnrr, quanto meno come accumulatori e trasmettitori di un'esperienza, di un complesso di competenze acquisite, di una mentalità, cose evidentemente ritenute necessarie per la buona riuscita del Piano. Sebbene non sia reso esplicito se la permanenza sia riferita alla struttura come tale o ai suoi componenti, non sia reso esplicito, cioè, se il successivo Governo debba conservare non solo la struttura, ma anche *le persone* che sono state nominate per comporla, e se altrettanto valga per *le competenze* di ciascuna struttura, in entrambi i casi la soluzione affermativa parrebbe la più plausibile. Con la propria stabilità, così, le due strutture conferiscono stabilità a molti altri aspetti del piano, ai quali la durata prefissata non viene espressamente attribuita. Infatti, che senso avrebbe conservare la struttura "Segreteria" togliendole il potere/dovere di attivare il Governo a reagire agli inadempimenti e ritardi coi poteri sostitutivi, o i suoi due poli di raccordo, la Cabina di regia e il Tavolo permanente?

Siamo dunque davanti a organismi molto importanti, composti da persone la cui responsabilità si indirizza *solo* al piano, ai suoi obiettivi, al suo "cronoprogramma", e che, se cambiasse il Governo, potrebbero avere una funzione di stimolo se non anche di *controllo* nei confronti del nuovo Esecutivo, se questo fosse meno impegnato dell'attuale nella realizzazione del Piano. Perciò mi sembra che li si potrebbe chiamare gli *angeli custodi del Pnrr*.

Il primo parallelo che viene alla mente, specie per la Segreteria tecnica, è quello con la Commissione Ue, anch'essa fedele solo agli *obiettivi dell'integrazione*, non senza che la presenza degli organismi custodi conferisca all'amministrazione parallela, su cui si sostanzia la *governance* del Piano, che è destinata a spalmarsi su tutta l'attività della pubblica amministrazione, un tratto che ricorda le antiche Intendenze, in cui il nascente assolutismo – il

²² Richiama l'attenzione sulla durata di questi organismi, per esempio, F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia*, cit., p. 26.

²³ In particolare, per la Segreteria tecnica operante presso la peraltro soppressa struttura tecnica di missione per le politiche in favore della disabilità, destinata a operare in supporto dell'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità (art. 4-bis comma 1, l. n. 108/2021).

nascente sovrano – svuotò i poteri intermedi di diritto comune. Se è vero che, come molti notano, nel *Next generation* vi è un cambio di passo nel processo di cessione di sovranità e di federalizzazione della Ue, non stupisce, sebbene inquieti, che questo avvenga con un cambio di passo nel lungo processo di europeizzazione delle amministrazioni nazionali, che le ha sempre intese (compresa la giustizia) come «infrastrutture»²⁴; ora la posta in gioco è, si direbbe dichiaratamente, evitare che gli attori nazionali, coi soldi della Ue, portino avanti *i loro obiettivi*²⁵.

In questa cornice la durata certa degli organismi custodi del piano, che “reingegnerizza” la vecchia figura delle strutture di missione, può significare che questi organi non sono responsabili davanti alla Nazione *perché* sono responsabili davanti al “creditore-sovrano”²⁶. E questo è un *vulnus* di straordinaria portata al principio di democraticità della pubblica amministrazione, solitamente menzionato per primo quando si tratta di elencare i fondamentali²⁷, così come ai cardini della forma di stato e di governo, che viene ottenuto con un semplice “ritocco” all’esistente.

3. Riformare la Costituzione per attuarla? “Pianificazione e Costituzione” sessant’anni dopo.

Secondo alcuni, la filosofia pragmatica di “riuso” che ispira il Pnrr è il maggiore dono derivante dall’essere il prodotto di un governo non politico, capace di rapportarsi “senza logiche di schieramento” a quel che di buono è stato fatto in precedenza²⁸. Viene anche sottolineato che, misurandosi con l’esigenza di riforma dell’amministrazione, il Pnrr manifesta la sua filosofia “pragmatica” di utilizzazione dell’esistente con la scelta di non fare l’ennesima *legge di riforma* dell’amministrazione, ma di passare direttamente all’azione²⁹, col riuso selettivo: ciò che significa prendere i procedimenti che esistono e scorciarli, prendere gli organi che esistono e sforbiciarli, in particolare per eliminare i “poteri di veto” (es. affiancare alle soprintendenze alle Belle arti una Soprintendenza unica per il Pnrr «che esautora stabilmente le articolazioni

²⁴ N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme*, cit., p. 40, anche per il riferimento alla giustizia.

²⁵ N. GIANNELLI, *op. loc. ult. cit.*, p.40, con diagnosi che differisce da quella di F. SALMONI, *Piano Marshall*, cit., secondo la quale la burocrazia economica e finanziaria della Ue impone alle istituzioni rappresentative il da farsi, solo perché il primo è approvativo, la seconda critica del fenomeno che entrambi constatano.

²⁶ Per l’espressione F. SALMONI, *Piano Marshall*, cit., p. 82.

²⁷ Cfr. ad es. F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2018, p. 81 ss., p. 83. È macroscopico che l’ultrattività degli organismi in discorso rispetto al Governo che li ha istituiti viola i cardini della forma di governo parlamentare.

²⁸ N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme*, cit., p. 35, che accusa la “cultura maggioritaria” di avere «sempre spinto allo smantellamento delle riforme della parte avversaria». Vi è del vero in questo giudizio, ma andrebbe certamente esteso a tutta la storia repubblicana, ma non è questo un tema che possa essere approfondito qui, dove riportiamo il giudizio di Giannelli come emblematico di un certo favor con cui il Piano è guardato proprio perché, frutto di un governo “tecnico”, supera il “partitismo”, incontrando così un certo spirito di “antipolitica” che è come si sa alquanto diffuso. Vi torneremo brevemente nel testo.

²⁹ N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme*, cit., p. 45.

ministeriali territoriali»³⁰, come ha fatto il d.l. n. 77/2021), e alla fine ricorrere ai poteri sostitutivi davanti agli inceppi.

Se alcuni studiosi sono preoccupati di ciò, altri si calano a loro volta in questo “sogno pragmatico”, come lo si potrebbe chiamare, e scoprono qualche volta che, nell’esistente, c’è davvero molto da “riusare”, in specie a livello di rapporti tra Governo e Parlamento e tra Stato e Regioni. Per esempio: è vero che il Pnrr, con proponimento virtuoso, si impegna ad essere attuato con leggi ordinarie e leggi delega, ma si può dare per scontato che i tempi non ci saranno. Allora tornano utili alcune tra le patologie più vistose del nostro ordinamento (e che non hanno cessato di essere patologie per essere diventate croniche), certune antiche, come i decreti legge e la fiducia sui maxi-emendamenti, certe altre recenti (come il “monocameralismo alternato”), che si possono riusare molto comodamente, anzi forse *necessariamente*. Non è forse il Pnrr stesso che pone il sistema istituzionale nel suo complesso «in uno stato di emergenza» e non è forse vero che, in particolare, «il Parlamento come istituzione è nel centro nevralgico dell’emergenza»? Certo, sarebbe stato utile avere già approvata ed operante una riforma costituzionale che prevedesse il voto a data certa e le corsie preferenziali, ma, spulciando bene nei regolamenti parlamentari, è facile scoprire che, in fondo, le abbiamo già. Basta estendere a tutti i provvedimenti collegati al Pnrr le previsioni del regolamento della Camera sui provvedimenti collegati alla manovra di bilancio e si ottengono l’uno (il voto a data certa) e le altre (le corsie preferenziali): ci penserà il prossimo Parlamento a rimediare alle eventuali disfunzioni che ne derivino³¹. È tipico del resto della logica del riuso far aprire gli occhi, far scoprire risorse che non pensavamo di avere. Così, è vero che è stato un grave difetto della riforma del titolo V (dovuta al suo carattere “bipartisan”) non prevedere la clausola di primazia³², ma è anche possibile accorgersi che i poteri sostitutivi, cui il Piano attinge così largamente, realizzano *in atto* questo necessario obiettivo.

Bisogna dire d’altro canto che l’ardimentosa selettività rinnovatrice che il Pnrr applica, insegnando così anche agli studiosi nuovi metodi d’analisi, accompagna da sempre l’idea di piano, ed in particolare l’idea di un piano “normativo”, vincolante *anche l’indirizzo politico futuro*, quale il Pnrr, a differenza degli innumerevoli “piani” che sono stati adottati sino ad oggi in Italia, intende certamente essere³³.

Negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso si discuteva (ancora) molto se un piano normativo fosse compatibile con la democrazia (Hayeck pensava di no) con lo stato di diritto (Forsthoff pensava di no) con la libertà della persona umana (Capograssi pensava di no). Alcuni si misero sulla strada di dimostrare che invece lo era, e non solo, ma sostennero anche che un piano normativo era la vera forma di attuazione della Costituzione, la quale che cos’è, in fondo, se non un grande progetto di *ingegneria sociale*? «La trasformazione della

³⁰ P.P. PORTALURI, *L’«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it.*, n. 29/2021, p. 16 ss., p. 49.

³¹ Questi i suggerimenti pragmatici di L. BARTOLUCCI, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 3-4, dove anche i virgolettati e l’insieme dell’ordine di idee riferito nel capoverso.

³² N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme*, cit., p. 34.

³³ Per una particolare sottolineatura di questo aspetto, attraverso il ricorso alla nozione di indirizzo politico “normativo” v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo*, cit., spec. p. 251 ss.

società è il primo principio costituzionale dell'ordinamento», scriveva Alberto Predieri nel 1963³⁴.

Senza dubbio l'art. 3 comma 2 esprime un progetto di trasformazione improntato all'eguaglianza, ma non soltanto, poiché aspira anche alla libertà, nell'ambizioso e sfidante superamento del tradizionale contrasto tra le due istanze. Questo era un aspetto che Predieri, col suo stato «promotore di giustizia» e «votato alla modificazione dell'assetto sociale»³⁵, lasciava un po' nell'ombra, e così, convinto come era che «i fini economici devono essere mezzi per i fini sociali»³⁶, egli raggiungeva conclusioni tanto inquietanti quanto attuali: «il nostro ordinamento costituzionale vuole agire, e coattivamente, per modificare la società, per trasformarla, per *imporre* i suoi fini di trasformazione»³⁷.

Era una strana forma di attuazione della Costituzione che comportava lo smantellamento di un pezzo, e non secondario (la forma di governo) di quella stessa Costituzione che si trattava di attuare: attuare il “progetto costituzionale di società” diventava la premessa per sostenere l'esigenza di un governo più forte. Detto altrimenti, gli aspetti “giusti” imponevano il superamento di alcuni aspetti “sbagliati” della Costituzione, leggi la debolezza dell'Esecutivo, dovuta, oltre che alla condotta dei partiti, alla Costituzione stessa, che non prevede meccanismi stabilizzatori, ad esempio la sfiducia costruttiva. Per Predieri il piano “normativo” dunque, mentre *attuava l'eguaglianza* voluta dalla Costituzione, era la cura di altri mali cui la Costituzione non aveva rimediato o che essa aveva aggravato: un governo fragile e, con esso, il male dei mali, l'inefficienza dell'amministrazione.

Le tecniche immaginate non erano molto diverse da quelle cui attinge il Pnrr. Senza mancare di far presente, sulla scia di Carl Schmitt, che «l'azione sociale» si fa con provvedimenti atipici, e soprattutto *contingenti*³⁸, sebbene d'altro canto il piano implichi l'idea di «coordinamento e razionalità»³⁹, Predieri immaginava un'attività di controllo capace di tradursi in attività sostitutiva⁴⁰, sottolineava che per la pianificazione hanno importanza «strategica» le informazioni e la loro «socializzazione»⁴¹, auspicava un Ufficio di piano/unità di pianificazione per la raccolta di dati e progetti, per l'elaborazione del piano e delle sue correzioni, posto alle dipendenze di un organo decisionale governativo⁴², nel contesto di una organizzazione flessibile e adattabile⁴³. Con parole che fanno ricordare quelle dei commentatori del Pnrr che, come detto, pregiano il cambio di passo per cui esso non disegna una riforma legislativa

³⁴ A. PREDIERI, *Costituzione e pianificazione*, Milano, 1963, p. 42, dove anche i richiami agli autori che abbiamo rapidamente menzionato nel testo poco sopra e una ricostruzione del dibattito sulla pianificazione economica.

³⁵ A. PREDIERI, *Costituzione e pianificazione*, cit., p. 43 e 44.

³⁶ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 154.

³⁷ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 195, enfasi aggiunta. Ribadendo il concetto: la pianificazione è compito e fine assunto dallo stato allo scopo di modificare e trasformare la società (*ib.*, p. 223).

³⁸ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 78, riguardo alle ordinanze di necessità.

³⁹ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 105.

⁴⁰ «Si può pensare come controllo un congegno in forza del quale, posto che un piano abbia previsto il raggiungimento entro un determinato tempo di un obiettivo da parte dell'attività privata, se questa non lo raggiunge, si sostituisca l'attività pubblica»: PREDIERI, *op. cit.*, p. 136 (ispirandosi a congegni rinvenibili nel piano Ina-Casa)

⁴¹ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 215.

⁴² A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 500.

⁴³ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 507.

dell'amministrazione ma la pone direttamente all'opera, egli scriveva che non bisogna aspettare di avere riformato l'amministrazione per fare il piano, il piano è la riforma dell'amministrazione: si riorganizzino i punti chiave, per cominciare⁴⁴. Non nascondendosi che pianificazione fa rima con tecnocratizzazione, e tecnocratizzazione non fa rima con democrazia, lo studioso fiorentino cercava di tenere insieme democrazia e piano⁴⁵ insistendo sul coinvolgimento del Parlamento, il che significava anche *riforma o correzione* del Parlamento, da organo normativo a organo di indirizzo⁴⁶.

L'idea del piano come rinnovamento e terapia dei mali della nostra democrazia parlamentare, che era molto forte in Predieri («è vero che il Parlamento è un *istituto superato*, ma ricordiamo che nasce più come organo di indirizzo che come organo normativo, la funzione di indirizzo *non quella normativa* è tipica del Parlamento»)⁴⁷, ritorna in chi oggi rileva che non è vero che il Parlamento è tagliato fuori dal Pnrr, perché, grazie al fatto che nel Pnrr i parametri di valutazione sono ora «chiaramente definiti», esso può non solo migliorare la sua normazione, ma esercitare più efficacemente la funzione di controllo⁴⁸. Va detto che Predieri, il quale registrava che l'esigenza naturale di un piano di avere una durata *pluriennale* si scontrava, oltre che con la durata dei governi non prefissata nel nostro sistema, con l'esistenza di un termine della legislatura, si accontentava di piani che durassero *una* legislatura, a differenza di quanto è avvenuto con il Pnrr. Cionondimeno, nella sostanza del suo disegno, *promuovere la pianificazione significava promuovere la riforma della Costituzione*, almeno nella parte sulla forma di governo, ed alla fine *conservare ma adeguare* – conservare il rapporto di fiducia ma adeguarlo alle esigenze di stabilità⁴⁹ – e arrivare, per qualche via, e *senza attendere le riforme*, a dare *al Governo* una durata predeterminata.

Tra gli argomenti di Predieri che ritornano oggi vi sono quelli con cui egli, ricordando che quando si fa un piano vero e proprio per prima cosa occorre istituire una figura organizzativa predisposta a mantenere l'unità di indirizzo, sottolineava che bisogna convincersi che l'art. 95 Cost. fa dell'indirizzo e coordinamento altrettanti *poteri propri* del Presidente del Consiglio⁵⁰. Predieri anticipava così coloro che, oggi, alle obiezioni da taluni sollevate circa la compatibilità della Cabina di regia con la collegialità del Governo, rispondono affermando che il Pnrr può essere occasione di dare *finalmente* alla Presidenza del Consiglio il ruolo che il legislatore

⁴⁴ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 437.

⁴⁵ «In una società democratica la pianificazione si regola secondo il metodo democratico». E come si conciliano «razionalizzazione tecnica e metodo democratico»? La conciliazione si fa «al vertice, nell'attribuire all'organo parlamentare più tipicamente rappresentativo della comunità statale, secondo la tradizione dello stato parlamentare, le scelte più decisive e impegnative (...) con la partecipazione della piramide dei centri del potere politico ed economico della comunità e dello stato» (PREDIERI, *op. cit.*, p. 57).

⁴⁶ Cfr. PREDIERI, *op. cit.*, p. 511.

⁴⁷ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 511. Si sa bene come sia pur vero che, nel nostro sistema, le Camere sono gli organi titolari del potere legislativo.

⁴⁸ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* cit., p. vii. Valga l'osservazione fatta nella nota precedente. Quanto alle possibilità di miglioramento della normazione che il Pnrr offre, ci paiono realistiche le considerazioni di Bertolucci che abbiamo riportato poco sopra nel testo e alla nota 30: i tempi imporranno il ricorso ai decreti legge, e l'esperienza lo ha già ampiamente dimostrato sinora.

⁴⁹ A. PREDIERI, *Costituzione e pianificazione*, p. 435.

⁵⁰ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 120. Sulla *vexata quaestio* della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio v. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018,

costituente ha aveva pensato. La *governance* del Pnrr è dunque un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio sanciti dall'art. 95 Cost., ovvero è attuazione della Costituzione⁵¹

E tuttavia è innegabile che oltre all'art. 95 vi è anche l'art. 94, il quale, col rapporto di fiducia, rende il Governo responsabile davanti al Parlamento e alla Nazione; ed è altrettanto innegabile che l'art. 95 non parla *solo* dei poteri del Presidente del Consiglio. Se il Pnrr "attuа" l'art. 95 nella parte in cui esso riguarda i poteri di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, rimane effettivamente poco chiaro che cosa ne sia della funzione *del Consiglio dei Ministri di determinare la politica generale del Governo*. Oppure ciò è sin troppo chiaro, specialmente se si pensa ai Governi che potrebbero sorgere da qui al 2026, e che si troveranno l'impalcatura del Piano, custodita dai suoi angeli, come dato da *prendere o lasciare e comunque da eseguire* (e altrettanto vale per il rapporto fiduciario e per il concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale, ambedue svuotati di contenuti).

Il fatto è che l'indirizzo e il coordinamento sono poteri del Presidente del Consiglio che nascono serventi, *strumentali* (alla politica generale del Governo); essi si prestano a essere trasferiti *al servizio di altri centri di determinazione di politiche*. Ma questo non è (e non era) attuazione della Costituzione, semmai *riuso* di un pezzetto, e *selettivo* abbandono del resto.

Alcuni fanno notare che è giunto il tempo di aggiornarci, di capire che ormai è tempo di insegnare ai nostri studenti il coinvolgimento della Ue nella forma di governo⁵²: e non è forse anche questa *attuazione* della Costituzione, se si pensa all'art. 11? Ma, registrando il dato, dovremmo registrarne anche un altro che non suona affatto come attuazione della Costituzione, e di cui prendono atto anche i più cauti e possibilisti tra i commentatori, quando scrivono che, dalla *governance* del Pnrr, «sembra trasparire la volontà di abbassare il tono politico dell'azione di governo per privilegiare un rafforzamento del momento tecnico. *Il che riflette d'altronde la necessità di allineare il processo decisionale alle pratiche e alla natura degli interlocutori europei*»⁵³. Ora, sfortunatamente, queste pratiche e quella natura sono ben riassunte nella ricetta che la Ue ha da tempo trasmesso ai governi nazionali: cercare «una legittimazione nelle relazioni che instaurano gli uni con gli altri», da cui «è giocoforza disceso un allentamento dei legami che intercorrono tra le classi di governo nazionali e le rispettive *constituencies* domestiche»⁵⁴.

Quando la responsabilità dell'amministrazione rispetto alla Nazione viene rotta, introducendo custodi che resistono al cambio di governo e di legislatura, mi pare che la ricetta sia stata eseguita, ma non so se la Costituzione è stata attuata. Perciò mi sembra messa a dura prova anche quella corrente di fiducia che da molti viene riposta nel Pnrr e che scaturisce, al fondo, da concezioni della Costituzione analoghe a quella di Predieri, che la riducono ad un grande, *normativo* progetto di ingegneria sociale, come se l'art. 3 secondo comma della

⁵¹ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*: cit., p. ix e nota 18, richiamando, per l'idea che «il PNRR può oggi costituire il banco di prova per dare alla Presidenza del Consiglio il ruolo che il legislatore costituente aveva disegnato», R. CHIEPPA, *Prefazione a I contratti pubblici e il processo amministrativo dopo il decreto semplificazioni-bis*, a cura di D. Bolognino, H. Bonura, A. Storto, Piaccenza, 2021, p. III s., spec. V.

⁵² N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. xi.

⁵³ G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2021, p. 945 ss., p. 947, corsivi aggiunti.

⁵⁴ G. GUERRA, *Tendenze autoritarie*, cit., p. 66 ss. e ivi rinvii in letteratura.

Costituzione si accontentasse, per essere attuato, che lo stato *spenda*, intervenga, diriga, riformi, senza richiedere anche *una certa idea di stato*. Vi è il rischio altrimenti, e non sono certo io a notarlo per prima, che il principio costituzionale di eguaglianza diventi un volano per l'ideale, alquanto ambiguo, ed in effetti vuoto, di un governo "forte". In vero, il problema di quale idea della convivenza, della persona umana, delle istituzioni, è sottesa all'art. 3 comma 2 (o che, per meglio dire, vi è stata vista sottesa) meriterebbe oggi di essere ripercorso e rimeditato; non sono poche le tesi che, in nome dell'esigenza della "giusta riforma" della società, hanno veicolato opinioni latamente autoritarie⁵⁵. Ma anche a concedere che l'art. 3 comma 2 Cost. sia effettivamente descrivibile come un motore di ingegneria sociale, esso presuppone tuttavia che vi sia una politica a cui i cittadini possano partecipare, e non in modo esornativo, sebbene in nome di una propria visione del mondo; la pari dignità sociale, di cui tutti godono, intitola *ciascuno* a esprimere, praticare e rivendicare diritti, anche per vie politiche, e spesso, molti lo hanno e tante volte sottolineato, *sollevando conflitti*.

4. Il riuso della logica dei processi decisionali e i suoi effetti: "illegalismo" e "depoliticizzazione".

Molto poco di questo è contemplato nel Pnrr, come appare anche tenendo conto di quanto profondamente il Piano è influenzato dalla logica dei "processi decisionali", o "approccio per processi".

Il Pnrr adotta infatti la tecnica dei processi decisionali e la applica all'azione pubblica, usandone ad ogni momento, nella descrizione degli interventi programmati, le parole chiave – da "re-ingegnerizzazione" a "riforma abilitante"⁵⁶ – e la modellistica. Anche in questo caso si tratta di un riuso: non siamo certo davanti ad idee nuove, o delle quali non si siano già tentate realizzazioni. In un lavoro del 1999⁵⁷ si spiegava che nella logica dei processi decisionali c'è, intanto, «l'organizzazione per processi, che definisce *strutture organizzative responsabili per intero del ciclo di un processo*, individuando quindi per questa via il 'proprietario' del processo» (una definizione che si attaglia bene agli organismi "custodi del piano", che rinviano al

⁵⁵ Si può pensare alle concezioni secondo le quali la "libertà" politica è in realtà proiezione della "partecipazione" del singolo alla "totalità", che non a caso erano quelle a cui si appellava Predieri, richiamando Teillard de Chardin (*Pianificazione e costituzione*, cit., p. 45 e ss.: «la libertà politica si risolve nella partecipazione, nella totalizzazione umana»). Non vorremmo che proprio alcune componenti che furono in tempi lontani avvertite come autoritarie, perché collettivistiche, per l'appunto pianificatorie, anti-individualistiche e anti-pluralistiche della nostra Costituzione si rinverdissero ora, al servizio non, come si temeva da taluni allora, della rivoluzione comunista (il motivo, in fondo, che portò i Costituenti a non inserire la parola "piano" in Costituzione), ma di quella che ormai conosciamo bene come la permanente rivoluzione che è impressa alla società dal dispiegamento libero di un'economia che abusando del suo ruolo pretende di dettare, coi suoi bisogni e preferenze, l'agenda della "città".

⁵⁶ Il Pnrr include come si sa riforme "orizzontali" (riforma della giustizia e della PA), "abilitanti" (es. la **semplificazione**); "settoriali" (che cioè ricadono nelle competenze di singoli Ministeri, es. le fonti di energie rinnovabili), e "**di accompagnamento**" (es. **il sistema fiscale**). **Nel lessico dei processi decisionali è consueta l'espressione "fattori abilitanti", per non parlare di "reingegnerizzazione":** cfr. G. LAZZI, *Reingegnerizzazione dei processi*, in *Sistemi Informativi per la Pubblica Amministrazione: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Roma (Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione), 1999, reperibile su www.unica.it/progettoaurora, p. 1 ss., p. 4.

⁵⁷ G. LAZZI, *Reingegnerizzazione dei processi*, p. 4.

creditore-sovrano). C'è poi «lo *snellimento dell'organizzazione*, anche con la creazione di gruppi di lavoro inter-funzionali, responsabilizzati su obiettivi comuni», definizioni che richiamano le *task force* a cui il Pnrr si affida. Ci sono inoltre «la *ricomposizione del lavoro e la modifica delle professionalità richieste*», o le «modalità di gestione dei processi con *l'adozione di metriche e di sistemi di rilevazione delle prestazioni continuamente operanti ed integrati con il sistema di controllo di gestione*»; e quelle «di gestione della *qualità e di miglioramento continuo, basate sull'osservazione dei risultati e sulla partecipazione 'bottom-up'* di tutti gli attori interessati», definizioni che ricordano l'attenzione del Pnrr all'esigenza di fare, ad esempio per la riforma della pubblica amministrazione, «una tassonomia delle professionalità necessarie», ricorrendo ai «descrittori di competenze inclusi i *soft skills*», alla «socializzazione delle *best practices*», al «*retraining*», alla «mobilità»⁵⁸.

La risalente descrizione dei “processi decisionali” che ho citata è in effetti sovrapponibile sia alla *governance* del piano sia al *modus operandi* che esso intende imprimere all'azione/organizzazione dell'amministrazione (i due aspetti non sono distinguibili quando si ha una mentalità “per programmi”) e di tutti i soggetti coinvolti nel piano, il quale coinvolge tutto. Ora, i punti forti dell'idea di “processo decisionale” sono noti. Essi consistono nella «promessa di creare uno spazio sottratto alla politica, ai mercanteggiamenti, alle visioni di corto respiro», a cui viene preferita un'«opzione di tipo tecnocratico e ingegneristico»; nell'investimento sulla trasformazione della responsabilità dell'amministrazione da responsabilità rispetto alle regole a responsabilità ai risultati: gli amministratori devono trasformarsi in manager, imparare a guardare agli effetti delle loro azioni, e non solo alla conformità alle norme di legge»⁵⁹, secondo un ordine di idee sulla cui affidabilità Luigi Bobbio metteva in guardia i “riformatori” una buona trentina d'anni fa, e che peraltro è il succo delle grandi speranze riversate nel Pnrr come vettore di riforma e innovazione universale. Secondo classici, alquanto ripetitivi elenchi, che vengono rispolverati per magnificare il Pnrr, quel che vi è da colpire è il «formalismo», il «razionalismo dottrinale», l'eccesso di fiducia nella «razionalità della legge rispetto alla predisposizione di strumenti di budget incentivanti e motivanti», la troppa scarsa propensione alla «sperimentazione» e alla «*leadership*»⁶⁰. Se sono queste, le speranze riposte nel Pnrr sono altrettanti attacchi a tutto ciò che di giuridico è stato impresso (grazie alle riflessioni sullo stato di diritto) nell'agire politico e amministrativo, che di per sé è fatto organizzativo.

È vero che l'espressione “processi decisionali” vive un *revival* nella nostra scienza⁶¹, e del resto è adatta ai tempi; ha sempre espresso un *favor* per i procedimenti decisionali *nuovi* (come quelli partecipativi) o comunque *diversi* (l'amministrativo e il giurisdizionale) dal “vecchio” e *superato* procedimento rappresentativo. Ma occorrerebbe non dimenticare che l'in sé della logica dei processi decisionali consiste nel fare attenzione «più che alla forma delle

⁵⁸ N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme*, cit., p. 51.

⁵⁹ L. BOBBIO, *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, 1996, p. 16-17, da dove i virgolettati che precedono nel testo.

⁶⁰ Sarebbero questi gli errori dall'acquisita consapevolezza dei quali parte il Pnrr, secondo N. GIANNELLI, *Il cammino delle riforme*, cit., p. 36.

⁶¹ Per esempio, recentemente un convegno è stato dedicato al tema *Processi Decisionali e Fonti del Diritto* (Verona, 9-10 giugno 2022); si v. anche la *Presentazione*, di F. Palermo, rinvenibile *on line* (excellencein-law.univr.it), del corrispondente progetto di ricerca, “Processi decisionali e fonti del diritto”, promosso da IUSEC, Diritto e cambiamento.

istituzioni (il governo) alla forma dei processi decisionali (il governare)»⁶². L'espressione proviene dalle scienze dell'organizzazione e del management, dalla psicologia, dalle neuroscienze, dal marketing e neuro-marketing, e questo significa che è essa un modo per chiamare alcuni temi, che sono oggetto di osservazione da parte di un costituzionalista, con un nome che viene da fuori, e che tende a spegnere il punto di vista⁶³ della nostra scienza, la quale, in fondo, nelle forme (nei procedimenti, nelle norme di azione e in quelle di organizzazione, nella *distinzione* tra competenze, tra problemi, tra materie, ecc.) ricerca la protezione di *una gamma di valori*, mentre per le scienze che hanno prodotto l'espressione "processi decisionali", le quali studiano i modi "razionali" per produrre decisioni efficienti, l'efficienza è l'unico valore che conta (e i *diversi* procedimenti si fondono in unico flusso decisionale).

Non stupisce allora riconoscere, negli argomenti di chi vede nel Piano un benefico superamento del "formalismo" caro ai giuristi, i paradigmi dell'atteggiamento che Giuseppe Grosso (un romanista che studiava molto i rapporti tra diritto e economia) chiamò, molto tempo fa, nel 1950, "*illegalismo*", espressione di sfiducia profonda nei valori che sono il contenuto della conoscenza giuridica, sfiducia profonda che è dovuta ad un'incomprensione ancor più profonda di quei valori, o forse alla mala fede⁶⁴. Il diritto non serve a niente perché è ostacolo alle organizzazioni e alla loro efficienza – quante volte ce lo sentiamo dire; il che significa dimenticare, far dimenticare, che il diritto, prima di tutto, dovrebbe servire *alle persone* per difendere e per vivere i loro diritti, anche davanti e *contro* le organizzazioni, così come dovrebbe servire, quanto meno come educazione a una mentalità, ai governanti per esercitare la loro arte.

È un atteggiamento, l'illegalismo, che fa sempre più il paio con *l'anti-politicismo* o la depoliticizzazione: la politica non è efficiente, non fa funzionare bene le istituzioni, nel caso del Pnrr è anzi una vera e propria minaccia⁶⁵. Mettere troppo e solo l'accento su ciò può condurre a far dimenticare che "*politica*" è *prima di tutto il nome di una relazione*, quella di responsabilità tra le istituzioni e verso i cittadini.

⁶² L. BOBBIO, *La democrazia*, cit., p. 7.

⁶³ Si appella a un "punto di vista", sensibile ad alcuni principi, per conservare la specificità dell'approccio costituzionalistico E. OLIVITO, *Diseguaglianza*, cit., p. 2.

⁶⁴ G. GROSSO, *Variazioni sulla legge e sull'illegalismo*, 1950, in Id., *Tradizione e misura umana nel diritto*, Milano, 1970, p. 171: «sta a noi rendere conto che l'illegalismo travolge l'esperienza stessa del punto di vista su cui è costruita la nostra scienza».

⁶⁵ Mi pare questo il punto di vista sotteso ad esempio all'analisi di A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo*, cit., p. 251-253, che, una volta sottolineato come «l'attività di indirizzo politico per i prossimi anni è programmata e il suo svolgimento presidiato da una struttura organizzatoria con indicazione di soggetti, procedure e attività tutti rivolti al conseguimento di obiettivi finali stabiliti e inseriti in un sistema complesso e interdependente tra indirizzo politico, sistema di norme giuridiche e struttura organizzativa» e evidenziato come «tutto ciò [sia] destinato a riflettersi in cambiamenti di rilievo a cominciare dal *modus operandi* del governo: non più spazio a negoziazioni o accordi spartitori, ma una azione governativa già determinata negli obiettivi e nelle linee di intervento per conseguirli», esprime il timore verso una «conflittualità partitica che potrebbe prendere il sopravvento dinanzi ai contenuti di importanti riforme».

4.1. Il “superamento del dissenso” e i pericoli di una giuridicità solo formale.

Tra le principali vittime del darwinismo del piano metterei dunque da un lato la politica, ormai ritenuta equivalente di “partiti” e pertanto morta di inefficienza e inutilità, dall’altro il diritto, attardato facitore di lacci e laccioli, a meno che non si renda utile fornendo giustificazioni a quel che accade ed escogitando tecniche e formule per il perpetuo rinnovamento/adattamento delle istituzioni.

È stato del resto osservato che l’integrazione europea ci ha abituati a una «giuridicizzazione dei meccanismi della razionalità e a una de-giuridicizzazione della sostanza dei diritti»⁶⁶. Il Pnrr è 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”, e cioè una spoliazione o un impoverimento o un distacco da «un diritto legato alle radici autentiche della giuridicità europea, capace di equilibrare i conflitti mediante i principi del pluralismo costituzionale»⁶⁷.

Nella *governance* del Pnrr, il titolo dedicato al “superamento del dissenso” è un esempio lampante di giuridicizzazione di una forma di razionalità che spoglia la convivenza di valori giuridici primari, appunto quelli del pluralismo, del dissenso, della controversia (li aggredisce prima di tutto sul piano simbolico, perché squalifica il dissenso al livello di una “criticità”, di un ostacolo, di un impedimento sul cammino del progresso). Gli enti territoriali, il cui dissenso si tratta di *superare*, non sono forse “enti esponenziali” delle comunità territoriali, e il loro eventuale “dissenso” non potrebbe veicolare opinioni politiche, visioni dell’ambiente, o dell’economia, cui una o più comunità, e le singole persone che le compongono, sono sensibili? Siamo sicuri che mille ordinanze sostitutive, o peggio *una sola*, vidimata dall’Ufficio razionalizzazione come *best-practice* e estesa in formato elettronico a tutte le amministrazioni, abbiano capacità di mediazione adeguate, all’altezza della posta in gioco?

Questo peraltro è *l’effetto della logica dei “processi decisionali” applicata alla convivenza*⁶⁸.

5. Ma non si può sopprimere il bisogno di una “giusta ragion di Stato”.

L’illegalismo e l’anti-politicismo sprigionati dalla logica dei processi decisionali si capiscono, si capisce ciò che spinge a spegnere e rimuovere il valore della politica e dei valori del diritto; entrambi, *se intesi come facenti capo alla persona*, perdono pregio quando a dominare sono gli interessi *dell’organizzazione*, e subiscono pertanto un processo fortissimo di

⁶⁶ V. OMAGGIO, *I diritti oltre lo stato*, p. 45.

⁶⁷ V. OMAGGIO, *op.loc.ult.cit.*

⁶⁸ Convengo con P. PORTALURI, *L’«incanto che non so dire»*, p. 63: «La rubrica dell’art. 12 del d.l. 77/2021 ‘superamento del dissenso’, ha qualcosa di inquietante e oppressivo, un sapore vagamente totalitario».

delegittimazione. Ma sono certa che essi sono anche un pessimo modo di fare gli interessi delle stesse “organizzazioni”, e credo che occorrerebbe sviluppare intorno a questo una maggiore consapevolezza pubblica, e fors’anche nel dibattito scientifico.

Molto sensatamente la direttrice della Segreteria tecnica del Piano, Chiara Goretti, quando ha messo in guardia chi si volesse illudere sulla capacità di garantire il successo del piano rivestita dai poteri sostitutivi, che consentono solo «interventi a valle», ha evidenziato che la questione si gioca invece «a monte», e precisamente nell’individuare i *punti di equilibrio* tra i beni confliggenti su cui il piano interviene, in modo da guidare la discrezionalità delle amministrazioni (facendo riferimento, segnatamente, alla *green economy* e al rapporto tra territorio-ambiente-paesaggio)⁶⁹. Ciò mette in evidenza le contraddizioni di fondo che affliggono il piano.

Da un lato, invocare, i «punti di equilibrio» che danno consistenza e capacità di guida a un pubblico interesse significa dire, *capire*, che la politica e il diritto non sono gli ostacoli, ma le cose di cui il piano, se vuole *governare*, ha più bisogno, che si chiamano equità civile, giusta ragion di stato⁷⁰. Non occorrono solo capacità tecniche e operative, che pure sono molto importanti, ma *continuità con certi valori, non solo competenza ma anche prudenza*. Ma con la prudenza, che è la virtù di sapere trovare la giusta regola quando serve e dove serve, non va d’accordo la mentalità che presiede al piano, e che mi pare traspaia dalle pur molto intelligenti parole di Goretti, nelle quali si avverte l’idea che, una volta trovato il punto di equilibrio, sia poi possibile farne *un processo*, estenderlo, magari con un algoritmo, in modo predittivo, per rendere prevedibile e uniforme l’esercizio della discrezionalità amministrativa, e cioè *sopprimendo* la discrezionalità e *con essa* l’idea stessa della pluralità dei pubblici interessi, che hanno conformazioni legate ai contesti, i luoghi e i tempi⁷¹.

Occorre dunque sperare che, anche grazie alle consapevolezze che potranno introdurre le persone che danno ad esso vita, il piano incontri elementi di correzione e ricalibratura, e più che alla logica dei processi decisionali in cui si è imprigionato con la sua scelta di

⁶⁹ Cfr. Chiara Goretti (coordinatrice Segreteria Tecnica PNRR Presidenza Consiglio dei ministri): «Il problema principale del Pnrr è la scelta fra due interessi contrapposti: installare energia pulita e tutelare il territorio», in *Ripartitalia.it*, 6.12.2021 «Perché non c’è una prevedibilità dell’esito, quindi il problema del potere sostitutivo forse non ci risolve il problema di *policy* che abbiamo dietro. Un problema che è il cuore dell’elemento valoriale di Paese, ovvero la scelta fra due interessi contrapposti. Non stiamo parlando di un interesse pubblico o interesse privato, stiamo parlando di due interessi pubblici che si contrappongono: cioè l’esigenza di installare energia pulita e l’esigenza e la volontà di tutelare un territorio. Se non si affronta questo tema con la logica della *policy*, ovvero con la logica di un confronto valoriale su quello che è il desiderio di futuro del Paese e poi, laddove si trovi questo punto di equilibrio di elemento valoriale tra i due interessi, individuare una prevedibilità dei criteri che nell’ambito di una discrezionalità amministrativa guidano alle autorizzazioni ed eventuali indennizzi alle zone limitrofe, io ho l’impressione che anche se abbiano poteri sostitutivi non risolviamo quella che è la sfida principale del Pnrr. Ovvero lasciare un pubblico che è in grado di disegnare le proprie politiche in modo più mirato e diretto a un risultato».

⁷⁰ Riflettendo su questi concetti, caratterizzanti in Vico la ricerca di una “scienza veramente nuova”, è stato osservato che essi rispondono alla consapevolezza che «un ordine giuridico entra in una fase di declino e forse di crisi irrevocabile se mancano risorse umane capaci non solo di mettere a fuoco la complessità dei problemi ma anche di offrire composizioni adeguate alle relazioni di potere ed ai delicati equilibri che costituiscono altrettanti punti nevralgici del medesimo ordine e rappresentano perciò essenziali fattori di legittimazione di un sistema politico-costituzionale»: F. CERRONE, *Natura delle cose è ciò come esse effettivamente nascono: Emilio Betti e il problema della storia in Vico* (III), in *Diritti fondamentali*, n. 1/2022, p. 486 ss., p. 517.

⁷¹ Vi è una nota in questo senso in un passaggio del discorso di Goretti riportato alla nota 67 («individuare una prevedibilità dei criteri che nell’ambito di una discrezionalità amministrativa guidano alle autorizzazioni ed eventuali indennizzi alle zone limitrofe»).

«giuridicizzazione della razionalità tecnica», incapace di prudenza, sappia attingere alle ragioni di una giuridicità «sostanziale», che è la prima vera *risorsa* di una convivenza civile. Sta a noi, come giuristi, come costituzionalisti, ricordarlo, cominciando col non prestarci al gioco secondo cui il diritto è solo formalismo e sterile legalismo, mera *expertise* tecnica o strumento di ingegneria sociale, modo per disegnare e implementare “processi decisionali”; mentre esso è l'ingrediente fondamentale del buon governo e della prudenza civile, e la premessa per decisioni politiche degne di questo nome.