**Il ruolo di Governo e Parlamento nell’elaborazione e nell’attuazione del PNRR**

**La crisi del Parlamento**

Il diritto vivente ci presenta da lungo tempo, a partire dagli anni del Governo Spadolini, un ampliamento del ruolo del Governo nella democrazia costituzionale italiana ed una correlativa crisi della rappresentanza.

Si tratta di un processo di lunga durata che ha anche le sue formule verbali descrittive nel dibattito giuridico politico ove a partire da quegli anni ottanta ( anni in cui scrive aveva venti anni ) si discute della governabilità, della efficienza della democrazia, dell’esigenza di una democrazia decidente, della necessità di superare le lungaggini parlamentari, della tecnicizzazione delle normative.

Naturalmente si possono segnare delle tappe, la prima delle quali è data dalla legge n. 400 del 1988, poi dalla creazione di un costituzionalismo multilivello che ha, di fatto, spostato fuori dal Parlamento molte scelte ( verso l’UE o verso le regioni ) conferendo al Governo ed in particolare alla Presidenza del Consiglio un ruolo cruciale nella definizione delle politiche comunitarie ( oggi eurounionali ) e regionali.

Contano in questa chiave le dinamiche concrete di funzionamento dello Stato, i rapporti reali fra pubblici poteri e cittadini, le dinamiche dei gruppi politici, dei partiti e della società in generale.

Possiamo inquadrare tutta questa tematica nella crisi del sistema dei partiti e del Soggetto moderno.

I partiti sono per la Costituzione italiana il moderno principe, ciò è evidente dall’art. 49 Cost. , a loro è affidata la funzione, essenziale, di determinare la politica nazionale.

I partiti sono i soggetti collettivi che, presentando le liste concorrenti alle elezioni per il Parlamento, consentono ai cittadini di manifestare le proprie preferenze politiche e consentono poi , sulla base dei risultati elettorali, al Presidente della Repubblica di individuare un Presidente del Consiglio e di procedere alla formazione di un Governo in grado di conseguire una maggioranza in Parlamento.

Il Parlamento poi funziona realmente se sono presenti due voci : la voce della maggioranza e la voce dell’opposizione.

La maggioranza come diceva Calamandrei “ non deve essere” un ventre “ pronto a trangugiare l’opposizione, né un pugno per strangolarla, né un piede per schiacciarla come si schiaccia sotto un tafano sotto il tallone” ( P. Calamandrei *Maggioranza ed opposizione*, in Il Ponte, luglio 1948 ).

Il Parlamento è un luogo dove si discute e si vota ( secondo l’insegnamento di G. Zagrebelsky, in *Principi e voti . La Corte Costituzionale e la politica* , Torino 2005 , il voto prevale sulla discussione a differenza di quanto accade nei collegi giudiziari ) ma la discussione rimane centrale per la sua corretta operatività.

Noi assistiamo da tempo, ad una lunga transizione del potere democratico dal Parlamento all’Esecutivo, con una riduzione complessiva della portata e dei limiti delle garanzie costituzionali effettive di autonomia , indipendenza e centralità delle Camere.

Questo processo di lunga portata si è accompagnato, pur nella tradizionale riluttanza della cultura italiana a costruire pubblici poteri dovuta al carattere anarcoide e libertario degli italiani (già analizzato da G. Leopardi , Discorso sullo stato presente dei costumi degli italiani , Milano 2015 il testo è del 1824 ! ) oscillante però verso improvvise pulsioni autoritarie all’emergere dei populismi ( prova ne sia l’Italia come laboratorio politico dei fascismi su cui vi è una importante letteratura e si pensi ai recenti studi di Marco Tarchi, politologo, non casualmente dedicatosi in passato allo studio della cultura della destra italiana, sul populismo italiano ), ad una sempre più forte strutturazione delle burocrazie e delle amministrazioni ( in grado di cambiare il rapporto fra burocrazia ed amministrazione da una parte e democrazia dall’altra ) che va vista come tentativo ( a giudizio di chi scrive destinato a fallire ) di superare la crisi dei partiti sul piano meramente istituzionale.

Tutto ciò ha una sua importanza comprendere come ha giocato e giocherà in futuro il PNNR.

Prima di fare questo tuttavia occorre dare uno sguardo ai segni complessivi e generali di crisi della rappresentanza e di trasformazione del rapporto fra amministrazione e democrazia ( in questo senso si segnala il lavoro di M. Macchia *Amministrare la democrazia . Parlamento ed equilibrio dei poteri ai tempi delle crisi* Napoli 2021, che si caratterizza per aver posto al centro della riflessione tale tematica non sempre giustamente focalizzata nel dibattito odierno ).

Si è assistito ad un tentativo di superamento del divieto di mandato imperativo per contrastare il trasformismo parlamentare, si è fatto sempre più frequente uso delle leggi provvedimento ( in questo giocando anche il noto orientamento della Corte Costituzionale a non ravvisare alcuna riserva di amministrazione ) confondendo i piani della decisione democratica e del provvedimento amministrativo, si è visto, poi, al contrario un uso intensivo della decretazione d’urgenza ( ben al di là dei limiti previsti dalla Carta Costituzionale alle origini ) con vera e propria ordinaria anticipazione dei contenuti della decisione parlamentare da parte del Governo.

Si è poi assistito al rafforzamento dei vincoli di bilancio, con l’introduzione della regole europea del pareggio di bilancio in Costituzione e la possibile giustiziabilità sul piano sostanziale delle decisioni di bilancio che hanno perso, in definitiva, il loro carattere di legge formale.

Si sono dovute gestire, a partire dal 2007-2008 e poi con la pandemia e poi con la severa crisi economica che le è succeduta, tante emergenze con la definitiva consacrazione del Governo e del Presidente del Consiglio ( si pensi al d.p.c.m. ) come luogo istituzionale da cui si origina un diritto in grado di disciplinare ogni aspetto delle nostre vite.

Il Parlamento appare quindi un luogo di ratifica nel quale si svolge la negoziazione postuma su scelte già definite in altre sedi, in cui sono possibili aggiustamenti a margine, all’insegna di una legislazione concreta, minuziosa, orientata alla protezione di microinteressi settoriali, alle leggi provvedimento appunto, che sono il luogo ove concretamente avviene l'accordo politico Governo- Parlamento ( il Governo definisce le linee di fondo della politica nazionale, il Parlamento le ratifica e negozia su micro-interessi; questa storia si ripete ad ogni sessione di bilancio).

Ciò porta al declino della c.d. centralità del Parlamento nel sistema democratico cui pure anche l’art. 10 del Trattato sull’Unione europea dedica attenzione sancendo che “ il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”.

La realtà effettuale ha superato il disegno costituzionale.

L’alto livello del debito italiano incide ( non certo annullando la sovranità ) sugli stessi meccanismi di esercizio della sovranità .

L’architettura sovranazionale fa il resto.

I partiti non appaiono in grado di esercitare il ruolo che Gramsci definiva alla stregua di direzione e guida unitaria della politica nazionale, e, a fronte di nodi sistemici di crisi del capitalismo globale, che vengono affrontati con ricette sovranazionali ( ad es. digitalizzazione e green policies ) perdono la loro capacità di autonoma elaborazione ed ideazione politica e si concentrano sulle esigenze di pura comunicazione o di pura sopravvivenza.

Tutto ciò è illusorio e non consente di ben sperare.

Frequenti sono le parentesi tecnocratiche o consociative in cui la dialettica democratica viene accantonata e si perseguono finalità politiche che appaiono da accettare (e non da discutere) alla luce delle politiche sovranazionali.

Il ruolo delle grandi imprese multinazionali si fa pesante ( si pensi a Big Tech Big Pharma) – esse appaiono in grado di fornire risposte efficienti ad esigenze umane di base – tanto che si teorizza ormai l’esistenza , rispetto ad esse, di nuove forme della sovranità che non si sostituiscono ma si affiancano alle vecchie , condizionandole.

La democrazie non rispondono in modo radicale alla profondità della crisi rinnovandosi.

Esse non riescono a trovare input sufficienti nella rappresentanza.

La società è frammentata, il Soggetto moderno, secolarizzato, laico, nichilista edonista, composto di plurime identità non appare capace di riscatto, il mandato politico elettorale è vago, i mandatari sono liberi di agire dimenticando le promesse, eletti ed elettori non si conoscono, i mass media hanno un ruolo sempre più pervasivo nell’agenda setting della politica, ne deriva un avvitamento al quale si pone rimedio facendo ricorso a competenze tecnocratiche che, se forniscono risposte immediate efficienti, lasciano intatti i nodi strutturali della crisi.

Il Parlamento poi funziona sempre più come monocamerale ( si pensi ai passaggi parlamentari delle ultime leggi di bilancio chiusi in tempi strettissimi ed agli esiti del contenzioso costituzionale che ne è scaturito cfr. Corte Cost. n. 60 del 2020 ) e la riduzione del numero dei parlamentari fa il resto.

Il procedimento legislativo di definizione delle scelte fondamentali di politica economica è quindi affidato alla negoziazione fra l’Esecutivo e gli organi eurounitari, chiusa la negoziazione si affida la riscrittura del testo pendente alle Camere ad un maxiemendamento che viene approvato in un ramo e ratificato dall’altro.

Ciò per la Consulta, in considerazione delle concrete circostanze nelle quali maturano le compressioni della discussione parlamentare, non si è tradotto finora in un vulnus alle prerogative dei singoli parlamentari grave e manifesto.

Ma la Corte giudica , per le particolari condizioni di legittimazione processuale definite in questa tipologia dei giudizi, sulle prerogative dei singoli parlamentari.

Ma – come è stato detto – si tratta di figure sintomatiche di svilimento della funzione parlamentare ( M. Macchia op. ult. cit. pag. 21 ).

**Il Recovery fund**

Gli organi comunitari ( eurounionali ) sin dalle Previsioni economiche di primavera del 6 maggio 2020 hanno valutato l’impatto della crisi da Covid 19 come asimmetrico e ritenuto che i singoli Paesi ne usciranno in modo disomogeneo.

Siamo di fronte alla più grande contrazione della produzione dai tempi della seconda guerra mondiale.

La caduta del PIL si ripercuote sui bilanci pubblici ai quali si chiedono esborsi per il sostegno dell’economia.

Ciò ha aumentato a dismisura i debiti degli Stati costretti ad intervenire per misure assistenzialistiche a favore di famiglie ed imprese.

Ciò ha portato al congelamento del Patto di Stabilità e crescita ( il vincolo stupido di cui parlava P. DE IOANNA cfr. M. Degni e P. De Ionna *Il vincolo stupido. Europa ed Italia nella crisi dell’euro* Roma 2015 ) un congelamento temporaneo che lascia pensare che la vera partita per gli equilibri europei sarà disputata al momento della fine della sospensione del Patto ( e per la sua riscrittura ).

A emergenza rientrata la sospensione sarà revocata e questo è un punto in ombra nella discussione pubblica che è incentrata sulla spendita delle ingenti risorse finalizzate alla ripresa e non sul quadro regolatorio futuro che rischia di essere penalizzante per i Paesi più indebitati come l’Italia.

La speranza più realistica e ragionevole risiede nell’introduzione della c.d. golden rule, la regola in base alla quale si consente alla spesa in deficit di finanziare investimenti pubblici ( c.d. buoni secondo l’espressione usata dal Presidente Draghi ) evitando che il costo di tali investimenti venga computato nei parametri del Patto di stabilità e crescita ( su tali parametri e sul modo “oscuro” ed “alchimistico” del loro funzionamento si rinvia a G. Montedoro e E. Reviglio *Atti del convegno. La legge di bilancio e di stabilità : le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo*, Roma, 2017 ).

Una volta reintrodotto il Patto si apriranno procedure per disavanzi eccessivi e le situazioni di insostenibilità sociale delle politiche di austerità potrebbero farsi drammatiche.

Il Recovery Fund è quindi un ponte, un modo per guadagnare tempo, ma non è la soluzione del problema ( sul punto giova rinviare a F. Salmoni *Recovery Fund , condizionalità e debito pubblico, La grande illusione,* Milano 2021 ).

Le condizionalità come è noto ci sono e sono anche piuttosto significative.

Secondo una parte della dottrina il Fondo è la riproposizione dei Fondi Salva Stati, come FESF, MESF e MES ma in realtà ciò che cambia è l’orientamento delle politiche europee centrate ormai su transizione verde e digitale e non solo su obiettivi macroeconomici quantitativi ( sull’importanza del principio di solidarietà fra Stati membri cfr. F. Croci *Solidarietà tra Stati membri dell’Unione Europea e Governance economica europea* Torino 2020 ).

Transizione verde ( almeno il 37 % delle spese ) transizione digitale ( il 20 % delle spese ).

Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca , sviluppo, innovazione, in un mercato unico con PMI forti, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale.

La resilienza, ossia la risposta alle catastrofi climatiche annunciate , diviene una nozione centrale delle politiche pubbliche di ridisegno dello spazio abitato ( abitare è il problema principale dell’uomo secondo la lectio di Heidegger ).

Macrofinalità certamente ma smaccatamente qualitative ed accompagnate da precisi limiti quantitativi.

Recuperare le politiche di crescita sarà fondamentale per uscirne nelle modalità meno dannose per il tessuto sociale.

Ma pesa la mannaia – allo stato certa essendo ogni mutamento solo nella sfera dei meri possibili - della reintroduzione del Patto .

Nelle more assume significatività l’art. 10 del Regolamento che istituisce il Recovery Fund ( c.d. regolamento RRF reg. 2021 /241 ) che prevede misure per collegare il dispositivo ad una sana governance economica ; misure che possono scattare le quante volte gli Stati non adottino politiche correttive dei disavanzi eccessivi.

Tali misure possono comportare la sospensione delle erogazioni.

Elaborazione ed attuazione del PNRR ossia del piano nazionale che dà contenuto al programma di spesa dei fondi del Recovery Fund sono – per la natura stessa del procedimento saldamente in mano al Governo che è responsabile del rispetto del quadro giuridico europeo e deve curarne l’osservanza delle condizionalità.

Ne risulta un cambiamento di paradigma nella politica nazionale, destinata ad essere segnata da processi di ricentralizzazione delle scelte che dureranno anni ( con perdita di peso delle autonomie territoriali ) e dalla ulteriore probabile e scontata marginalizzazione del Parlamento.

I PNRR devono essere adottati seguendo le procedure dettate dal regolamento 2021 /241 c.d. RRF ( Recovery and Resilience Fund ) e dalle Linee guida attuative emanate dalla Commissione.

La valutazione dei PNRR è fatta dalla Commissione entro il termine di due mesi dalla presentazione del PNRR da parte dello Stato membro ( art. 19 reg RRF ).

Il PNRR viene poi successivamente approvato dal Consiglio UE ( art. 20 reg. RRF ).

Successivamente Commissione e Stato membro redigono un accordo operativo che stabilisce “le modalità e *il calendario di sorveglianza e attuazione* di cui al paragrafo 5, lettera e), gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi di cui al paragrafo 5, lettera f), le modalità di accesso da parte della Commissione ai dati sottostanti di cui al paragrafo 5, lettera g), e, se del caso, i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito di cui al paragrafo 5, lettera h), sono ulteriormente specificati in accordi operativi che devono essere conclusi dallo Stato membro interessato e dalla Commissione dopo l'adozione della decisione di cui al paragrafo 1”.

Esiste quindi un calendario di sorveglianza ed attuazione che è la definitiva iscrizione della politica democratica nazionale nel letto di Procuste di una governance (o di un governo ) sovranazionale e di tipo tecnico.

Anche le richieste di pagamento – non solo l’ammissione al programma – devono essere valutate dalla Commissione entro termini certi, ossia entro due mesi dalla loro presentazione ed il loro esito positivo è subordinato al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali.

Il mancato conseguimento dei target può comportare la sospensione dei pagamenti ed è oggetto di valutazione alla luce dei principi della sana governance economica europea che è latamente ispirata dalle regole del Patto pur sospeso.

Una task force presso il Segretariato Generale della Commissione supporta i singoli Stati nella elaborazione e nell’attuazione del Piano.

Il PNRR è quindi un documento che, sin dalla sua genesi, è governativo ed è segnato dall’impronta del dialogo con gli organismi sovranazionali anche per ovvie esigenze di uniformità nei processi di erogazione e spendita dei fondi e nel perseguimento delle politiche comunitarie che ne sono alla base.

Per quanto l’architettura dell’Unione non possa essere definita solo tecnocratica ( vi è pur sempre un Parlamento europeo ) essa è intergovernativa e pone la logica istituzionale come

punto di equilibrio delle regole di gioco ( cfr. sul punto F.G. Angelini *La democrazia costituzionale tra potere economico e sovranità popolare . Alcune implicazioni teoriche giuridiche del processo di integrazione europea* Napoli, 2020 ) tanto da dare vita a quella che E. Scoditti ha chiamato Costituzione senza popolo ( E. Scoditti *Costituzione senza popolo.Unione europea e nazioni,* Bari 2001 ) .

**Il ruolo del Parlamento nell’approvazione del PNNR**

Si tratta di un ruolo essenzialmente conoscitivo e di indirizzo politico.

La Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trasmessa dal Governo Conte II al Parlamento il 15 gennaio 2021 si inserisce nell'ambito di un percorso di collaborazione tra Parlamento e Governo già avviato, nei mesi di settembre e ottobre 2020, a seguito dell'iniziativa assunta dalla V Commissione (Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea) del Senato, nonché della trasmissione alle Camere da parte del Governo, il 15 settembre 2020, della proposta di Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Tali iniziative hanno portato, a conclusione di una specifica attività conoscitiva, all'approvazione di due distinte relazioni, volte a fornire elementi al Governo per la redazione del PNRR. La procedura parlamentare che ha condotto all'approvazione delle relazioni ha visto il coinvolgimento, sia alla Camera che al Senato, delle Commissioni di merito, che hanno formulato rilievi e pareri sui profili di propria competenza. L'attività parlamentare di indirizzo in tale fase si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l'approvazione di due distinte risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato.

Tenendo conto di tali atti di indirizzo formulati dal Parlamento, il Governo Conte II ha adottato la Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trasmessa al Parlamento il 15 gennaio 2021, che rappresenta un ulteriore passo verso la stesura definitiva del documento in vista della presentazione all'UE.

A seguito dell'entrata in carica del nuovo governo Draghi l'esame parlamentare è proseguito sul testo già all'esame del Parlamento.

Su tale proposta di PNRR si è svolta, nelle Commissioni di merito, un'intensa attività conoscitiva, con numerose audizioni di soggetti istituzionali e rappresentanti del mondo produttivo e della società civile (per un quadro di sintesi delle audizioni svolte dalla Commissione Bilancio della Camera si rinvia al dossier curato dal Servizio studi).

L'attività nella Commissioni in sede referente, ossia la V Commissione (Bilancio) alla Camera e le Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'UE) al Senato, si è conclusa con l'approvazione di due distinte relazioni (relazione Camera, relazione Senato), nelle quali vengono formulate - tenendo conto dei rilievi formulati dalle altre commissioni di merito per i profili di loro competenza - proposte di integrazione e modifica della proposta di PNRR del Governo.

Le relazioni adottate in sede referente sono state fatte proprie (rispettivamente il 31 marzo e il 1° aprile) dalle Assemblee di Camera e Senato, attraverso l'approvazione, a larga maggioranza, di due risoluzioni di analogo contenuto, nelle quali si impegna il Governo a rendere comunicazioni alle Camere prima della formale trasmissione del PNRR all'UE e ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento nelle fasi successive del PNRR (ad esempio attraverso la trasmissione di relazioni quadrimestrali).

Come richiesto dal Parlamento, il 26 e 27 aprile 2021 il Presidente Draghi ha reso comunicazioni alle Assemblee di Camera e Senato sul nuovo testo del PNRR, trasmesso alle Camere dal Governo il 25 aprile. Il dibattito parlamentare si è concluso con l'approvazione di risoluzioni (n. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato). Successivamente, il 30 aprile 2021 il PNRR dell'Italia è stato ufficialmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento).

**Governance del Piano in mano alla Presidenza del Consiglio**

Sulla base degli atti di indirizzo è stata definita la governance del Piano

La governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stata definita, con un'articolazione a più livelli, *dal decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 19 luglio 2021, n. 108.* In precedenza, la legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020) aveva stabilito, ai commi 1037-1050, le prime misure per l'attuazione del programma Next Generation EU.

La responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla *Presidenza del Consiglio dei ministri.* Viene istituita una *Cabina di regia*, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in relazione alle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza Stato-Regioni, su questioni d'interesse di più Regioni ovvero il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI quando sono esaminate questioni di interesse locale. Possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale. Tra i suoi compiti figura la trasmissione al Parlamento di una relazione sullo stato attuazione del Piano, con cadenza semestrale. La Cabina di regia trasmette al Parlamento, inoltre, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (art. 2).

L'azione della Cabina di regia non fa venir meno le funzioni di indirizzo e coordinamento in capo ai Comitati interministeriali per la transizione digitale e per la transizione ecologica disciplinati dal decreto-legge n. 22 del 1° marzo 2021, i quali svolgono, sull'attuazione degli interventi del PNRR, nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, tenendo informata la Cabina di regia che ha la facoltà di partecipare attraverso un delegato (art. 2, comma 4).

A supporto delle attività della Cabina di regia è istituita una *Segreteria tecnica*, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR entro il 31 dicembre 2026. La Segreteria tecnica ha tra i suoi compiti: l'elaborazione di periodici rapporti informativi, indirizzati alla Cabina di regia; la segnalazione al Presidente del Consiglio delle azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia; l'acquisizione dal Servizio centrale per il PNRR delle informazioni e dei dati di attuazione del Piano livello di ciascun progetto, anche con riguardo alla tempistica programmata e ad eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi; la proposta al Presidente del Consiglio dei casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi sottoponendoli all'esame del Consiglio dei ministri; l'istruzione dei procedimenti per il superamento del dissenso (art. 4).

La *Cabina di Regia*, affiancata dalla Segreteria tecnica, assicura relazioni periodiche al Parlamento e alla Conferenza Unificata, e aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri.

Presso la Presidenza del consiglio, inoltre, è istituita *un'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione,* con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano (art. 5).

È istituito, poi, un *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale,* composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli enti locali nonché di Roma capitale e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile. Partecipano inoltre rappresentanti delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Il Tavolo svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi (art. 3).

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al *Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato,* che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano.

Il Servizio centrale per il PNRR è responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del Next Generation EU-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR (art. 6). Ogni Amministrazione centrale titolare di interventi previsti dal PNRR individua (o costituisce ex novo) una struttura di coordinamento che agisce come punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR.

Presso la Ragioneria generale dello Stato è inoltre istituito *un ufficio dirigenziale con funzioni di audit del PNRR*; l'ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato (art.7).

La legge di bilancio per il 2021 aveva previsto l'istituzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, di *un'apposita unità di missione presso il Dipartimento della Ragioneria generale del MEF,* con il compito di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next Generation EU (legge n. 178 del 2020, comma 1050). Il D.L. n. 77 del 2021 ha specificato ulteriormente le funzioni e l'articolazione organizzativa dell'unità di missione: provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni centrali, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del PNRR, assicurando il rispetto degli articoli 19 (valutazione della Commissione) e 20 (proposta della Commissione e decisione di esecuzione del Consiglio) del Regolamento (UE) 2021/241, nonché la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi; concorre inoltre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema ReGiS e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano (art. 7, commi 2 e 3).

Il sistema unitario «ReGiS» costituisce lo strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR (comma 1043 della legge di bilancio 2021). Il sistema consente la puntuale verifica di target e milestone, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR. Il sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea.

Alla *Sogei S.p.A.* (società in house del MEF) è attribuito il compito di assicurare il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del PNRR. Per tale attività può avvalersi di Studiare Sviluppo s.r.l. (società a intera partecipazione del MEF) secondo le modalità che saranno definite in specifica Convenzione, per la selezione di esperti cui affidare le attività di supporto (art. 7, comma 6).

La *Corte dei conti* esercita il controllo sulla gestione, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (art. 7, comma 7).

Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono *i singoli soggetti attuatori*: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, *sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR*. Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo ed individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale che rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR (art. 8).

Le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, *almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno*, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, laddove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative (art. 2, comma 6-bis).

Si prevede il rafforzamento della *Rete governativa permanente dell'attuazione del programma di Governo* istituita con il compito di provvedere alla costante attuazione dei provvedimenti attuativi di norme di legge e al recupero dell'arretrato di quelli non adottati. La Rete è coordinata dall'Ufficio del programma di Governo (PCM) e costituita dai Nuclei per l'attuazione del programma di Governo che ciascun Ministero istituisce all'interno degli Uffici di diretta collaborazione, con il compito specifico di lavorare sul recupero dell'arretrato e sulla costante attuazione dei provvedimenti del Governo in carica (art. 8-bis).

Sono *previsti poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR*. Nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti (art. 12).

In caso di *dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR*, la Segreteria tecnica - se un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni - propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del *Consiglio dei ministri* per le conseguenti determinazioni. Se *il dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale*, la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere,* che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al *Consiglio dei ministri* le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi (art. 13).

Le misure e le procedure di accelerazione e semplificazione delineate nel decreto per l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi trovano applicazione anche per gli investimenti finanziati con il Fondo complementare al PNRR (di cui al D.L. 59/2021) e per gli investimenti contenuti nei Contratti Istituzionali di Sviluppo (art. 14).

**Prima attuazione del PNRR**

Il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del PNRR, ha erogato all'Italia, a titolo di prefinanziamento (ai sensi dell'articolo 13 del Regolamento n.2021/241/UE), 24,9 miliardi di euro (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore del Paese in sovvenzioni e prestiti nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Con il D.M. del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 2021) è stata disposta l'assegnazione delle risorse finanziarie (191,5 miliardi di euro) previste per l'attuazione dei singoli interventi del PNRR alle Amministrazioni centrali titolari, indicando la somma complessica spettante a ciascuna di esse e la ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.

Specifiche disposizioni procedurali per l'attuazione del PNRR sono state introdotte, da ultimo, con il decreto-legge n. 121 del 2021, il quale ha previsto, in particolare, che le amministrazioni responsabili stabiliscano criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto a quelli ordinari previsti dalla disciplina di settore e idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal PNRR, nonché i relativi obblighi di monitoraggio.

**Controllo parlamentare sull’attuazione del PNNR**

La legge di bilancio per il 2021 ha previsto la trasmissione alle Camere da parte del Consiglio dei ministri di una relazione annuale, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti (legge n. 178 del 2020, art. 1, comma 1045).

Il decreto-legge n. 77 del 2021 ha stabilito, invece, che la relazione sullo stato di attuazione del PNRR, che comprende anche le informazioni richieste dal citato comma 1045, sia trasmessa alle Camere dalla Cabina di regia ed abbia cadenza semestrale (art. 2). La Cabina di regia trasmette, inoltre, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

L'articolo 1, commi 2-7, della legge n. 108 del 2021 (di conversione del D.L. n. 77/2021), al fine di assicurare al Parlamento la possibilità di effettuare un monitoraggio efficace sull'attuazione dei progetti previsti dal PNRR e sul rispetto dei termini, nonché di prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità relative all'attuazione del PNRR, stabilisce che il Governo è tenuto in particolare a fornire alle Commissioni parlamentari competenti:

- le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR;

- tutti i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei loro compiti;

- i documenti, riguardanti le materie di competenza delle medesime, inviati agli organi dell'Unione europea relativamente all'attuazione del PNRR.

Si prevede, quindi, che *le Commissioni parlamentari competenti,* sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, anche in forma congiunta, con le modalità definite dalle intese tra i Presidenti della Camera e del Senato, *monitorano lo stato di realizzazione del PNRR e i progressi compiuti nella sua attuazione, anche con riferimento alle singole misure, con particolare attenzione al rispetto e al raggiungimento degli obiettivi inerenti alle priorità trasversali del medesimo Piano, quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani*. Possono quindi formulare osservazioni ed esprimere valutazioni utili ai fini della migliore attuazione del PNRR nei tempi previsti.

Come già stabilito dalla legge n. 196 del 2009 per l'esame di documenti di finanza pubblica (DEF e NADEF), si prevede che *i Presidenti delle Camere* possano adottare *intese volte a promuovere le attività delle Camere, anche in forma congiunta,* nonché l'integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico. Si intende in tal modo favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici a supporto delle Commissioni parlamentari competenti.

Le Camere possono stipulare con il Ministero dell'economia e delle finanze una *convenzione per disciplinare le modalità di fruizione dei dati di monitoraggio rilevati dal Sistema informativo unitario «ReGiS»*.

La *Corte dei conti* riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (D.L. n. 77/2021, art. 7, comma 7).

Le amministrazioni e i soggetti responsabili dell'attuazione possono utilizzare le "opzioni di costo semplificate" previste dagli articoli 52 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/1060 ai fini della contabilizzazione e rendicontazione delle spese, salvo che sia diversamente previsto nel PNRR. Le amministrazioni responsabili, in sede di definizione dei provvedimenti recanti le procedure di attuazione degli interventi del PNRR, sono tenute a stabilire criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto ai criteri ordinari previsti dalla disciplina di settore ed idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal PNRR, nonché i relativi obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo previsti dal Regolamento UE 241/2021 (istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza), anche sulla base di apposite linee guida da emanarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso in cui si renda necessario il recupero di somme nei confronti di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, trovano applicazione le procedure stabilite dall'art. 1, comma 7-bis, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, il quale nell'ambito del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, disciplina la revoca del finanziamento nei casi di mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma procedurale degli adempimenti e di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio, qualora non risultino assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti.

L'articolo 12 del D.L. n. 121 del 2021 – al fine di rilanciare e accelerare il processo di progettazione nei comuni delle regioni del Mezzogiorno, nonché in quelli ricompresi nelle aree interne del Paese, in vista dell'avvio del ciclo di programmazione 2021/2027 dei fondi strutturali e del Fondo sviluppo e coesione (FSC) e della partecipazione ai bandi attuativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – prevede l'istituzione del "Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale", con una dotazione di 12,4 milioni di euro per il 2021 e 111,2 milioni di euro per il 2022, e ne disciplina le modalità di accesso, riparto e utilizzo.

**Considerazioni critiche di contesto**

Fin qui l’architettura del piano, su piano puramente descrittivo.

Tra i punti deboli del complesso processo di attuazione del c.d. PNRR emergono immediatamente quelli di contesto, già evidenti a chi voglia minimamente osservare le debolezze vere del Paese.

L’architettura del PNRR già delineata nei documenti europei e incentrata su ambiente e digitale, che si vorrebbero volani di rilancio e di modernizzazione istituzionale ed economica, costituiscono obiettivi da attuare in un contesto che ha, nel nostro paese, problematiche assai risalenti e ben note solo alcune delle quali (PA e Giustizia che meriterebbero specifiche considerazioni da noi svolte in altre sedi ) vengono focalizzate nel piano, per ovvie ragioni metodologiche e per ottenere gli assensi sovranazionali necessari, strettamente dipendenti dalla fattibilità degli obiettivi nei tempi prefissati dall’UE.

Non espressamente oggetto di specifiche politiche è ad esempio la questione meridionale né il problema della criminalità organizzata né il policentrismo politico e amministrativo.

Naturalmente ciò non comporta affatto che tali problemi – assolutamente trasversali rispetto alle missioni del Piano – non esistano e che da essi si possa prescindere in sede attuativa e anzi richiedono la loro messa a fuoco e la parallela messa in atto di politiche che da un lato li affrontino in radice e dall’altro, nell’immediato, riescano a costruire percorsi protetti per tentare di assicurare il perseguimento di obiettivi che, anche solo considerando la storica incapacità dell’Italia di utilizzare i fondi europei, di realizzare opere pubbliche, di riformarsi (nonostante le molte riforme scritte), non sembrano alla portata del nostro sistema**.**

Ci si riferisce innanzitutto alla questione meridionale ed in genere alle questioni di sviluppo territoriale che, pur non essendo formalmente missioni del piano, costituiscono questioni aperte da considerare in fase attuativa.

In primo luogo manca nel Piano – in un Paese che si connota per una divisione strutturale fra Nord e Sud - una missione specificamente dedicata alla rinascita del Sud , ad una logica di intervento dello Stato che possa riequilibrare il divario economico che storicamente è aperto dal momento dell’unificazione italiana.

Questo non comporta affatto che il Sud nel suo complesso dalle missioni del Piano non sia destinatario di ingenti risorse, e ciò richiederà, non essendovi una pretermissione delle ordinarie competenze, che le classi dirigenti meridionali si impegnino nella progettazione dal basso, formino e aggiornino con urgenza le proprie classi dirigenti, si dotino di supporti professionali adeguati sia con l’arruolamento temporaneo consentito dal piano sia rivolgendosi all’esterno sia in partnership con le Università e altri Istituti e/o Enti autorevoli di ricerca, nonché con adeguati partenariati pubblico-privati nell’ambito di percorsi idonei a garantire dal rischio di infiltrazioni criminali (anche al fine di evitare l’uso dei previsti poteri sostitutivi).

Il dl 77 del 2021 dedica alcuni articoli agli investimenti al Sud che si occupano di ZES e di perequazione infrastrutturale ( molto interessante è il concetto della perequazione infrastrutturale che richiederà una previa ricognizione delle esigenze di infrastrutturazione del Mezzogiorno, premessa per interventi inscrivibili in una più ampia logica pianificatoria che potrebbe recuperare l’assenza della missione esplicita dedicata al Sud nel PNRR ).

Non è comprensibilmente al centro del documento l’elaborazione di politiche che ovviamente dovrebbero essere non solo penalistiche – di contrasto alla criminalità organizzata. Occorre dirsi con franchezza che la criminalità organizzata e la presenza delle mafie costituisce uno dei problemi che scoraggiano gli investimenti e che tanto dovrebbe essere al centro dell’azione pubblica per i prossimi decenni con massicci investimenti non solo in politiche criminali ma anche in politiche sociali.

Il capitolo sull’inclusione sociale si preoccupa troppo dei problemi della c.d. democrazia identitaria (per intenderci della tutela delle minoranze e della parità di genere ) e poco della piaga storica dell’Italia.

Naturalmente ciò comporta che nell’implementazione dei progetti relativi a ciascuna missione del Piano una particolare attenzione sia riservata alle misure amministrative anti- mafia che sono poste a presidio della corretta spendita del danaro pubblico (interdittive antimafia ed altri provvedimenti di incapacitazione).

Sebbene l’impianto istituzionale polimorfico disegnato dal Titolo V produca complessità non rimediabili senza una riforma costituzionale tesa a riaccentrare i poteri presso lo Stato, intanto molto può essere fatto mobilitando una volontà politica concorde nell’attuazione delle previsioni del PNRR. Tentativi in questo senso sono fatti, come si vedrà in modo non del tutto privo di criticità, nei decreti legge di attuazione del PNRR che disegnano strumenti rimediali di riaccentramento sostitutivo in caso di ritardi o inerzie delle amministrazioni competenti.

Occorre – a medio lungo termine - rivedere il Titolo V della Costituzione che ha determinato una disseminazione esagerata dei poteri pubblici e la moltiplicazione dei costi delle strutture senza vantaggi per i servizi pubblici ( basti pensare alla gestione dei problemi dell’igiene pubblica durante la pandemia ).

Occorre restaurare l’autorevolezza dello Stato centrale che non è uno degli enti di Governo come recita un insensato art. 114 Cost. ma l’unico e finora insuperato spazio politico di cui disponiamo.

L’autorevolezza è data dalla capacità decisionale e la capacità decisionale è legata al riconoscimento di una competenza esclusiva e non contrastabile.

Ciò non significa in alcun modo indietreggiare rispetto al principio autonomistico affermato dalla Carta Costituzionale.

Significa solo proporne una lettura incentrata maggiormente su una curvatura municipalistica tenendo conto della politicità originaria dei Comuni e del loro storico radicamento.

I Comuni sono più importanti delle Regioni anche sul piano della loro rilevanza in termini di partecipazione alla produzione del PIL, di transizione ecologica (economia circolare, emissioni ecc.) e di transizione digitale.

Per questo occorre prestare una particolare attenzione al governo e agli apparati amministrativi degli enti locali.

Occorrerebbe ritornare, anche in funzione antimafia e anticorruzione, ai segretari comunali funzionari dello Stato e sganciarli dal sistema delle spoglie e rimettere i Prefetti al centro della vita amministrativa quando i comuni sono gravemente infiltrati dalle mafie non consentendo lo svolgimento delle elezioni ove non vi siano giudizi di praticabilità democratica, legati a conseguiti e noti successi nell’azione repressiva.

Qualcosa va detto sull’ambiente.

I decreti, specie in materia di rinnovabili, comprimono la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico.

Ci si accinge ad inserire la tutela dell’ambiente in Costituzione fra i principi fondamentali e questo rafforzerà un interesse che sempre più spesso si presenta oggi contrapposto alla tutela del paesaggio.

Ma qual è il senso dell’operazione che sembra unanime?

Le energie rinnovabili sono il campo della verifica.

Per il loro sviluppo ( eolico e solare ) si può consumare il suolo, si può modificare il paesaggio, si può ridurre ( anche ) la biodiversità.

La tutela dell’ambiente è la chiave universale – inserita nell’art. 9 Cost. – per fare prevalere, in un’inedita gerarchia, il valore ambientale su quello paesaggistico, con possibili vulnera alla memoria storica del Paese.

Qualcosa sulla digitalizzazione.

Il processo di digitalizzazione avviene con l’obiettivo – del tutto condivisibile – di creare un’infrastruttura europea in grado di competere con i giganti americani.

Nelle more del perseguimento di questo obiettivo si avvia la costruzione di un cloud nazionale mediante accordi con le Big Tech americane, con problemi – segnalati dalla stampa - non solo di possibile dipendenza tecnologica ma anche di giurisdizione in caso di conflitto fra regole di diversi ordinamenti.

Occorrerà verificare che le regolamentazioni europee prossime venture ed i contratti che intanto si andranno a concludere siano compatibili. Il possesso dei dati del cloud italiano gestito mediante esternalizzazioni va garantito mediante scelte forti e trasparenti e attraverso un rafforzamento delle capacità e dei saperi interni all’amministrazione.

**Conclusioni**

La gravità e vastità delle problematiche di contesto consente di guardare con preoccupazione l’indubbio indebolimento del ruolo del Parlamento nei processi di elaborazione delle politiche previste dal PNRR rimarcandone una rigidità esogena – anche dovuta all’origine sovranazionale del Piano - che rischia di dimenticare le specificità nazionali.

Un riequilibrio auspicabile arriverà da partiti riformati capaci di svolgere il ruolo direttivo della politica o da un ridisegno delle forme novecentesche della sovranità e della divisione dei poteri di cui stiamo solo vedendo le prove generali.

**Giancarlo Montedoro**

Presidente di Sezione del Consiglio di Stato

Pubblicato il 13 ottobre 2021