

LA PARTECIPAZIONE ALL'ELABORAZIONE E ALL'ATTUAZIONE  
DEL PNRR, TRA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E SUSSIDIARIETÀ  
ORIZZONTALE\*

GIAMMARIA GOTTI\*\*

**Sommario**

1. Introduzione. – 2. PNRR e partecipazione. – 3. L'elaborazione del PNRR. – 4. L'attuazione del PNRR. – 4.1 Il partenariato economico e sociale nella *governance* del Piano, dal DL 77/2021 al DL 13/2023, sino al DL 19/2024. – 4.2 Gli altri strumenti partecipativi. – 5. Le implicazioni del principio partecipativo (art. 3, secondo comma, Cost.) e della sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma Cost.) – 5.1 Programmazione e democrazia. L'esigenza di una definizione *partecipata* ... – 5.2 ... e di un'attuazione *condivisa*. – 6. Riflessioni conclusive.

**Abstract**

*Art. 18, par. 4, q) of the Regulation (EU) 2021/241, establishing the so-called Recovery and Resilience Facility, invites Member States to provide, for the preparation and for the implementation of the recovery and resilience plan, a consultation process of social partners, civil society organisations, youth organisations and other relevant stakeholders. This paper intends to evaluate whether and how Italy assured that process, analysing the participation of social and civil partners in the development and implementation of the Italian RRP. The paper then examines the participation in the context of the Italian RRP in relation to the participatory principle (art. 3, second paragraph of the Italian Constitution) and horizontal subsidiarity (art. 118, fourth paragraph of the Italian Constitution). Finally, the paper reflects on the ability of the participatory tools provided to ensure effectiveness of the democratic principle in this new public planning process.*

**Suggerimento di citazione**

G. GOTTI, *La partecipazione all'elaborazione e all'attuazione del PNRR, tra democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Una prima versione del presente scritto è stata presentata dall'Autore in occasione della IV Conferenza annuale di ICON•S Italian Chapter, svoltasi presso l'Università Bocconi di Milano il 13-14 ottobre 2023, all'interno del panel «Nuove forme di programmazione e ordinamento costituzionale».

\*\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Contatto: [giammaria.gotti@santannapisa.it](mailto:giammaria.gotti@santannapisa.it).

## 1. Introduzione

L'Unione europea, con il Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021, ha istituito il cd. *Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, strumento temporaneo al centro del programma *NextGenerationEU*. Come noto, attraverso il Dispositivo, la Commissione raccoglie fondi che vengono poi messi a disposizione degli Stati membri per attuare riforme ambiziose, puntualmente indicate da ciascun Stato membro nel proprio Piano di ripresa e resilienza (PNRR).

L'art. 18, par. 4, lett. q) di tale Regolamento invitava le autorità dei diversi Stati a “prevedere, per la *preparazione* e, qualora possibile, per l'*attuazione* del piano per la ripresa e la resilienza, idonei processi di consultazione, conformemente al quadro giuridico nazionale, delle autorità locali e regionali, delle parti sociali, delle organizzazioni della società civile, delle organizzazioni giovanili e di altri portatori di interessi” e, al tempo stesso, di indicare le modalità attraverso le quali il piano per la ripresa e la resilienza avrebbe dovuto dare conto dell'esito di tali procedimenti. Il presente scritto intende allora valutare se e come in Italia sia stato accolto il citato invito, analizzando la partecipazione di quei soggetti all'elaborazione e all'attuazione del PNRR italiano. Un'indagine che interessa da vicino il costituzionalista, chiamato a valutare questa nuova fase della programmazione in relazione con i principi e i valori della nostra Costituzione. Tra essi, un ruolo di grande rilievo è rivestito proprio dal principio partecipativo (art. 3, secondo comma, Cost.) e dalla sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.).

Una particolare attenzione deve essere prestata allora al ruolo degli attori del cd. “partenariato economico e sociale” – categoria abbastanza ampia da ricomprendere, come si preciserà nel paragrafo che segue, tutti i soggetti che l'Unione europea raccomandava di coinvolgere – nella definizione e nell'implementazione del PNRR. Il loro coinvolgimento può estendersi dalla partecipazione al momento “amministrativo” di attuazione del Piano (in una logica di *sussidiarietà orizzontale*, attraverso gli strumenti della cd. amministrazione condivisa) alla partecipazione al momento “politico” della elaborazione dello stesso (in una logica di *democrazia partecipativa*), con una definizione dell'indirizzo politico-economico in forme nuove, di una democrazia che non vive più soltanto nella dimensione della rappresentanza ma che trova linfa nella partecipazione attiva dei cittadini.

Dopo aver verificato quale spazio è stato riservato alla partecipazione nella fase di elaborazione e in quella (attualmente in corso) di attuazione del PNRR italiano, si avrà l'occasione per formulare alcune riflessioni generali sulle capacità degli strumenti partecipativi predisposti di assicurare l'effettività del principio democratico in un simile, complesso, processo di programmazione pubblica.

## 2. PNRR e partecipazione

L'importanza di un esame volto ad indagare gli spazi riservati alla partecipazione nel contesto del PNRR deriva dalla constatazione che in questa nuova fase della programmazione il Parlamento abbia visto il suo ruolo assai compresso<sup>1</sup>. Tale ristretto (seppure non del tutto assente<sup>2</sup>) spazio di intervento del Parlamento, sia nella fase di elaborazione quanto in quella attuativa<sup>3</sup>, dimostra senza dubbio una difficoltà dei meccanismi propri della democrazia rappresentativa di adeguarsi ai ritmi pressanti della programmazione, in questo caso ancor più scanditi dalla necessità di adeguarsi ai vincoli e alle condizionalità imposte dall'Unione europea al fine di ottenere le ingenti risorse del *Next Generation EU*. Rimane però imprescindibile chiedersi come, in tale complesso contesto, possa essere assicurata l'effettività del principio democratico e interrogarsi sulla compatibilità del processo di definizione e attuazione del PNRR con il funzionamento delle istituzioni democratiche<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Si v. ad es. E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, spec. p. 215, secondo la quale la posizione del Parlamento è apparsa oggettivamente "sempre più compressa"; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18/2021, p. 236, che parla di un ruolo del Parlamento "assai marginale già nell'iter di elaborazione e approvazione del PNRR se si eccettua qualche risoluzione".*

<sup>2</sup> Il Parlamento ha avuto infatti modo di esprimersi sia sulle linee guida predisposte dal Governo Conte II per la definizione del Piano (Camera dei deputati, *Risoluzione di maggioranza n. 6-00138*, 13 ottobre 2020; Senato della Repubblica, *Risoluzione di maggioranza n. 6-00134*, 13 ottobre 2020) sia sulla bozza di Piano predisposta dal Governo Conte II, anche a seguito di un'apposita attività conoscitiva svolta dalle Commissioni parlamentari con il coinvolgimento di autorità locali e regionali e i diversi attori sociali (Camera dei deputati, *Risoluzione di maggioranza n. 6-00179*, 31 marzo 2021; Senato della Repubblica, *Risoluzione di maggioranza n. 6-00181*, 10 aprile 2021) sia, infine, sulla versione rivista dal Governo Draghi (Camera dei deputati, *Risoluzione di maggioranza n. 6-00189*, 26 aprile 2021; Senato della Repubblica, *Risoluzione di maggioranza n. 6-00188*, 27 aprile 2021). Come evidenziato da A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, p. 731, è stato il Governo l'effettivo autore del PNRR, pur "non senza un certo grado di coinvolgimento dell'Assemblea parlamentare". Si è osservato quindi che il Parlamento ha visto ridimensionata, almeno nella fase di elaborazione del Piano, la sua funzione di produzione normativa, vedendo allo stesso tempo rafforzata la sua funzione di indirizzo e controllo. Così per es. F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, p. 260, secondo la quale "durante la fase di elaborazione del Piano il ruolo del Parlamento si è manifestato prevalentemente sul versante della funzione di controllo e di indirizzo, con una sostanziale esclusione dalla attività di produzione normativa".

<sup>3</sup> A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 738 sottolinea infatti che "il ridotto tasso di coinvolgimento iniziale del Parlamento nell'operazione nazionale di ripresa, prevalentemente governo-centrica per nascita, non viene riequilibrato da una significativa presenza dell'organo assembleare nella successiva fase attuativa".

<sup>4</sup> Parla di "scarsa compatibilità delle modalità di selezione, prima, ed attuazione, poi degli obiettivi economici e finanziari e di riforma di cui al Piano con il funzionamento delle istituzioni democratiche" F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del*

Solitamente, i meccanismi della democrazia rappresentativa, laddove non riescano a funzionare appieno, possono essere arricchiti e integrati da altri strumenti<sup>5</sup>. Tale funzione spesso viene svolta dagli istituti della cd. democrazia partecipativa<sup>6</sup>. Ma va sin da ora sottolineato che non si tratta di sostituzione della rappresentanza con la partecipazione, ma “arricchimento della democrazia rappresentativa nel senso di correzione, di complementarità, di integrazione [...] e dunque di approfondimento delle sue fondazioni”<sup>7</sup>. Un punto molto caro a Pier Luigi Zampetti il quale, già nel 1968, individuava nell’allora nuovo concetto di democrazia partecipativa una forma di democrazia in grado di *integrare* (e non sostituire) quella rappresentativa<sup>8</sup>. Proprio per questi motivi, si ritiene importante analizzare gli spazi e le occasioni di *partecipazione* nell’ambito della definizione e attuazione degli obiettivi di cui al PNRR, al fine di verificare se effettivamente gli strumenti partecipativi promossi siano stati in grado di *arricchire* la democraticità di tale processo.

Occorre da subito precisare la dimensione *soggettiva* della partecipazione che nel presente lavoro si intende prendere in considerazione. Anzitutto, è importante chiarire che non si prenderanno in esame le forme di partecipazione

*Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p. 38.

<sup>5</sup> Di solito si parla di rapporto di causa-effetto tra la “crisi” degli istituti della democrazia rappresentativa e l’affermazione della democrazia partecipativa. Così ad es. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 72.

<sup>6</sup> Sulla nozione di “democrazia partecipativa”, si v. E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, n. 3/2016, pp. 493 e ss.; A. VALASTRO - U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, pp. 156-157. Per un’analisi in generale dei meccanismi di funzionamento della democrazia partecipativa, si v. i lavori raccolti in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit.; F. BORTOLOTTI - C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Futura, Firenze, 2012; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. Partecipazione. L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012; A. FLORIDIA, *Un’idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*, il Mulino, Bologna, 2017; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010.

<sup>7</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2008, p. 180.

<sup>8</sup> P. L. ZAMPETTI, *L’art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea costituente*, II, Valecchi, Firenze, 1969, ora leggibile anche in ID., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, III ed., Giuffrè, Milano, 1993, p. 192. Con le sue parole, “Si tratta quindi di creare un nuovo assetto politico che prima mancava, più che di sostituire il precedente. O meglio: proprio perché il nuovo assetto manca, si è cercato di allargare l’assetto precedente attribuendogli compiti che per la sua natura originaria non era in grado di soddisfare. ... La democrazia partecipativa allora non sostituisce la democrazia rappresentativa sul piano strutturale, bensì la integra”.

delle Regioni<sup>9</sup> o degli enti locali<sup>10</sup> (quello che si potrebbe chiamare “partenariato territoriale”), il cui ruolo merita ben altro approfondimento data la loro *peculiarità* di enti territoriali rappresentativi della comunità di riferimento e quindi portatori di una visione politica e di interessi (*generali*) di quella stessa comunità<sup>11</sup>. Quella che qui si vuole prendere in considerazione è invece la partecipazione degli attori del cd. “partenariato economico e sociale”, di quei soggetti che si fanno portatori di interessi per così dire “particolari”, quelli chiamati a volte *rappresentanti*<sup>12</sup> o *portatori*<sup>13</sup> di interessi, *stakeholders*<sup>14</sup>, la cd.

<sup>9</sup> Sulla quale si rimanda a M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 281 e ss.; M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, pp. 179 e ss.; S. PROFETI - B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2021.

<sup>10</sup> Sulla quale si v. A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, pp. 239 e ss.

<sup>11</sup> Basti qui il riferimento alle preziose riflessioni di T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, ora in *Opere*, III, Milano, 2000, spec. p. 324, ove si osserva che l'adozione da parte dell'ente locale di un proprio indirizzo politico mira in ultima analisi “a disciplinare sul piano giuridico gli interessi ed i bisogni delle loro popolazioni”.

<sup>12</sup> È una categoria espressamente presa in considerazione dal disegno di legge S. 2495, presentato nella XVIII legislatura, approvato dalla Camera dei deputati il 12 gennaio 2022, in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Fregolent, Madia e Silvestri (*Disciplina dell'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi*), volto a disciplinare l'attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi, intesa come contributo alla formazione delle decisioni pubbliche, svolta dai rappresentanti di interessi. L'art. 2, co. 1, lett. b) del citato disegno di legge definiva questi ultimi come “i soggetti che rappresentano presso i decisori pubblici ... *interessi di rilevanza anche non generale* e anche di natura non economica, al fine di promuovere l'avvio di processi decisionali pubblici o di contribuire ai processi decisionali pubblici in corso, nonché i soggetti che svolgono, in base a mandato, per conto dell'organizzazione di appartenenza l'attività di rappresentanza di interessi, anche nell'ambito o per conto di organizzazioni senza scopo di lucro o di organizzazioni il cui scopo sociale prevalente non è l'attività di rappresentanza di interessi”.

<sup>13</sup> L'art. 2, co. 1, lett. c) del citato disegno di legge S. 2495 li definiva come “persone, enti, società o associazioni che, per lo svolgimento delle attività di rappresentanza di interessi, incaricano rappresentanti di interessi; i committenti che conferiscono ai rappresentanti di interessi uno o più incarichi professionali aventi ad oggetto lo svolgimento della citata attività”. Come notato da E. CATELANI, Audizione presso la Commissione I della Camera dei deputati, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attività di rappresentanza di interessi (Seduta del 5 dicembre 2023, Resoconto stenografico, spec. p. 5), “forse la definizione potrebbe essere maggiormente precisata. Certo, sono persone fisiche prima di tutto, le associazioni, enti compresi, tutti gli enti del terzo settore, le società e ovviamente tutti i soggetti portatori di *interessi particolari*. Si tratta quindi di soggetti che in un determinato momento possono avere interesse a partecipare e a essere portatori di interessi”.

<sup>14</sup> Secondo le prime due definizioni in lingua inglese fornite dal Cambridge Dictionary del sostantivo ‘stakeholder’ (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/stakeholder?q=stakeholders>), essi sono “persons who own a share in a business” o “persons who are involved with an organization and therefore have responsibilities towards it and an interest in its success”. È soprattutto la Commissione europea ad utilizzare tale termine per indicare i soggetti da coinvolgere attraverso le diverse forme di partecipazione pubblica da essa promosse. Tali soggetti sono quindi quelli “direttamente interessati” da un atto o una politica.

“società civile”<sup>15</sup> e le parti sociali<sup>16</sup>. È infatti la partecipazione di tali soggetti – portatori di interessi *particolari* o *settoriali*<sup>17</sup> – quella solitamente promossa dalla cd. democrazia partecipativa, in quanto degli interessi *generali* sono portatori, come noto, i partiti politici<sup>18</sup>, che li veicolano poi all’interno delle istituzioni rappresentative. In definitiva, nell’assenza di un’univoca definizione che in via legislativa individui tale eterogenea categoria di soggetti, nel presente lavoro si adotterà il termine “attori del partenariato economico e sociale” o quello di “portatori di interessi”, entrambi sufficientemente ampi da inglobare al loro interno tutti i soggetti il cui coinvolgimento nell’ambito del PNRR si vuole qui esaminare.

Si noterà in seguito che la partecipazione assicurata nel contesto del PNRR ha assunto e assume diverse *forme*, che variano notevolmente a seconda del “momento” (per così dire *politico* o *amministrativo*) che si prende in considerazione. L’*elaborazione* del PNRR, infatti, è stata in gran parte condizionata dai limiti e dalle indicazioni provenienti dall’Unione europea ed è stato un processo gestito essenzialmente dal Governo<sup>19</sup>, con un controllo più o meno dettagliato del Parlamento. Le *possibilità* di partecipazione, come si vedrà, sono state alquanto limitate. L’*attuazione* del PNRR, invece, va guardata da almeno due distinte dimensioni: quella della *governance* complessiva del Piano, nell’ambito della quale sono stati predisposti appositi strumenti per garantire

<sup>15</sup> Ad esempio, per “società civile” la Commissione europea, a partire dal noto *Libro Bianco sulla governance europea*, intende le organizzazioni non governative (ONG), le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base (CBOs), le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose.

<sup>16</sup> La Commissione ricomprende nella definizione di “società civile” anche le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le “parti sociali”), anche se ne riconosce un “ruolo particolare”, tale da meritare un’autonoma considerazione. Cfr. Commissione europea, *La governance europea. Un libro bianco*, 25 luglio 2001, COM(2001) 428 final, p. 15.

<sup>17</sup> Rientrano in questa categoria anche gli *enti del Terzo settore* di cui all’art. 4 del Codice del Terzo settore (d. lgs. 117/2017), pur meritando questi ultimi un’attenzione particolare, in quanto svolgono, come precisato dall’art. citato, attività di *interesse generale*. Rimangono tuttavia enti privati che svolgono *una o più* attività di interesse generale e, dunque, nel loro rapporto con i decisori pubblici, si pongono come rappresentanti di un interesse *settoriale*, seppure non propriamente privatistico.

<sup>18</sup> Che sono gli unici in grado di offrire – in quanto “parte totale” – una visione *generale* dei bisogni della vita associata. Per tale classica definizione, si v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, IX ed., Padova, 1976, pp. 860-861.

<sup>19</sup> Il Governo ha assunto una posizione di centralità non solo a scapito del Parlamento, bensì anche delle autonomie territoriale. Sul punto, si v. M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., spec. p. 291, il quale, con riferimento alla fase di elaborazione del Piano, osserva che “a dispetto delle evidenti interferenze con le competenze legislative e amministrative costituzionalmente riconosciute alle Regioni, l’elaborazione dei contenuti del Piano ha ricevuto un apporto pressoché irrilevante da parte di queste ultime, alle quali, al più, è stato riconosciuto un ruolo di mera partecipazione informale (nella prima fase) e di meri destinatari di flussi informativi (nella fase decisoria conclusiva).”

la partecipazione dei portatori di interessi in funzione essenzialmente consultiva e ausiliaria del Governo, e quella di *attuazione* vero e propria. Quest'ultima, a sua volta, si distingue in un'attuazione ad opera del "legislatore", laddove il PNRR indica come necessarie riforme legislative, e l'attuazione ad opera dei cd. "soggetti attuatori", vale a dire delle pubbliche amministrazioni chiamate alla realizzazione operativa degli interventi previsti nel PNRR<sup>20</sup>.

### 3. L'elaborazione del PNRR

Come si è visto, l'Unione europea aveva invitato espressamente gli Stati membri a prevedere, nel contesto della redazione dei propri Piani, apposite procedure di consultazione, oltre che delle autorità locali e regionali, dei portatori di interessi. Anche nelle linee guida della Commissione per la redazione dei PNRR<sup>21</sup>, si prevedeva che "Member States should in particular provide a summary of the consultation process conducted in accordance with the national legal framework when preparing the recovery and resilience plan, and describe how *stakeholder inputs* have been taken into account and are reflected in the plan"<sup>22</sup>.

Indicazioni preziose, su questi profili, si trovano anche nella *Risoluzione* del Comitato economico e sociale europeo (CESE) sulla partecipazione della società civile organizzata ai piani nazionali per la ripresa e la resilienza del 24 e 25 febbraio 2021<sup>23</sup>, espressamente dedicata alla valorizzazione della partecipazione della società civile già al momento della scrittura dei Piani nazionali. Anche il CESE ha cura di sottolineare che "la partecipazione della società civile non è affatto intesa a sostituire o a rimettere in discussione il primato delle istituzioni democratiche parlamentari, bensì solo a integrarlo collaborando con esse". In particolare, considera che un forte coinvolgimento delle parti sociali e, più in generale, delle organizzazioni della società civile è una "garanzia di cambiamenti dal basso che saranno sostenibili ed efficaci".

Per quanto riguarda la partecipazione nell'elaborazione del PNRR italiano, si può osservare che questa fase è stata accompagnata da un'attività di approfondimento conoscitivo svolta da tutte le Commissioni parlamentari permanenti, che hanno provveduto a plurime audizioni di soggetti istituzionali e di

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Commission Staff Working Document, Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, SWD(2021) 12 final, 22.1.2021, p. 47.

<sup>22</sup> "The summary should describe the scope (list of consulted social partners, civil society organisations, stakeholders etc.), the type (conference, bilateral, tripartite etc.), and timing of the outreach efforts and whether stakeholders have been consulted selectively on specific components or whether a general consultation has taken place on a comprehensive draft plan".

<sup>23</sup> Risoluzione del CESE sul tema *Coinvolgimento della società civile organizzata nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza — Cosa funziona e cosa no?* (GU C 155 del 30.4.2021).

rappresentanti del mondo produttivo e della società civile<sup>24</sup>. Sono state molte, tuttavia, le doglianze sul mancato coinvolgimento degli attori sociali in sede di individuazione di priorità, interventi e riforme<sup>25</sup>. Come è stato notato, la sensazione è che le consultazioni di tali soggetti si siano rivelate “poco più che ritualistiche”<sup>26</sup>.

Un aspetto particolarmente critico che emerge è quello di una diffusa mancanza di trasparenza delle procedure di coinvolgimento di tali soggetti, specialmente da parte del Governo. Sono infatti assai ridotte le informazioni che possono trarsi da documenti ufficiali sulle procedure seguite per assicurare la partecipazione di tali soggetti nella definizione del Piano. Il CESE aveva però sottolineato che vi è “una reale partecipazione” solo quando i processi di consultazione sono basati “su procedure pubbliche e trasparenti”<sup>27</sup>. Così, anche nel disegno di legge S. 2495 - presentato nella XVIII legislatura al fine di disciplinare l’attività di relazioni istituzionali dei rappresentanti di interessi con i decisori pubblici - si considerava centrale il principio della *trasparenza* di tutti i processi decisionali che vedono coinvolti portatori di interessi<sup>28</sup>.

Tuttavia, l’Unione sembra aver valutato positivamente il grado di coinvolgimento di quelli che definisce “*stakeholders*” nel contesto dell’elaborazione del PNRR italiano. Nella Decisione del Consiglio che ha approvato il PNRR italiano<sup>29</sup>, così come nell’analisi preliminare della Commissione<sup>30</sup>, si evidenzia che “Il piano è stato sottoposto a un processo di consultazione e all’interazione con vari portatori di interessi, tra cui autorità regionali e locali, organizzazioni della società civile, parti sociali, esponenti del mondo accademico ed esperti di *policy*. (...) Dopo il cambio di governo del febbraio 2021, l’esame della bozza di piano e le consultazioni con i portatori di interessi sono proseguiti. La Camera dei deputati e il Senato hanno tenuto una serie di audizioni cui hanno partecipato diversi portatori di interessi quali le autorità regionali e locali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile e gli organi istituzionali, e

<sup>24</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, cit., spec. pp. 243 e ss.

<sup>25</sup> Nel dettaglio, si v. A. BITONTI, G. MONTALBANO, A. PRITONI, G. VICENTINI, *Chi detta l’agenda? Le dichiarazioni pubbliche dei gruppi di interesse sul Recovery Fund*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2021, p. 481.

<sup>26</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr*, cit., p. 245.

<sup>27</sup> Risoluzione del CESE, *Cosa funziona e cosa no?*, cit., punto 5.3.

<sup>28</sup> Come notava M. LUCIANI, Audizione presso la Commissione I della Camera dei deputati, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sull’attività di rappresentanza di interessi (Seduta del 7 novembre 2023, Resoconto stenografico, p. 7) “quando gli interessi privati vengono immessi nel processo decisionale pubblico, in questo caso le esigenze di trasparenza fanno aggio su quelle di riservatezza”.

<sup>29</sup> Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia, 6.7.2021, punto 52.

<sup>30</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia*, SWD(2021) 165 final, 22.6.2021.

hanno approvato relazioni *ad hoc* al riguardo, unitamente a risoluzioni che sono servite da base su cui orientare il completamento del piano. (...) In esito a tale processo, il piano riveduto è stato presentato al Parlamento, che ne ha approvato la trasmissione alla Commissione. (...)”.

Tuttavia, in una più recente Risoluzione<sup>31</sup>, il Comitato economico e sociale europeo ha osservato che “il coinvolgimento della società civile organizzata è risultato in grande misura insufficiente nella maggior parte degli Stati membri. Inoltre, è emerso che le consultazioni, spesso avviate dalle parti sociali e dalle organizzazioni della società civile, sono state generalmente considerate semplici formalità, prive di una reale capacità di influenzare il contenuto dei piani. Il Comitato ha esortato le istituzioni europee e i governi nazionali a rettificare tale situazione nelle fasi di attuazione, monitoraggio e adeguamento dei piani”.

#### 4. L’attuazione del PNRR

Come si diceva, con riferimento alla “attuazione” del Piano, occorre prendere in considerazione due distinte dimensioni: quella della *governance* del Piano - nell’ambito della quale è stato istituito, tra il 2021 e il 2023, il cd. *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, - e quella di attuazione vera e propria. Quest’ultima, a sua volta, si distingue in un’attuazione ad opera del “legislatore”, laddove il PNRR indica come necessarie riforme legislative<sup>32</sup>, e un’attuazione ad opera dei cd. “soggetti attuatori”, cioè delle pubbliche amministrazioni chiamate alla realizzazione operativa dei singoli interventi. È proprio in questa fase di attuazione che si dovrebbe tentare di colmare, “a valle”, lo scarso coinvolgimento dei portatori di interessi realizzatosi “a monte”. È infatti evidente quanto sia importante la partecipazione di tali soggetti, dal momento che molti di essi – si pensi al cd. privato sociale e agli enti del Terzo settore – provvedono materialmente all’erogazione di servizi ai cittadini.

Occorre qui precisare che, in relazione alla fase di attuazione, l’esigenza – riconducibile, tra l’altro, al principio di sussidiarietà *verticale* di cui al primo comma dell’art. 118 Cost. – di coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nell’attuazione del Piano sembra in qualche modo assicurata dalla loro qualificazione come “soggetti attuatori”<sup>33</sup>. L’art. 9 del DL 77/2021, infatti, dispone

<sup>31</sup> Risoluzione del CESE sul tema *Coinvolgimento della società civile organizzata nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza — Come migliorarlo*, (2022/C 323/01), del 18 e 19 maggio 2022.

<sup>32</sup> Infatti, sebbene la maggior parte delle misure di attuazione del piano sia costituita da interventi e attività di carattere amministrativo, residua uno spazio di implementazione del PNRR affidato ad atti normativi (decreti-legge e disegni di legge).

<sup>33</sup> Sostanzialmente escluse dalla fase di elaborazione – la quale, come si è visto, è stata accentrata in capo al Governo – le Regioni recuperano un certo ruolo nella fase di attuazione in qualità di soggetti attuatori. Cfr. M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., spec. p. 303, secondo il quale “la strada tracciata dal Piano e dalle sue strategie attuative sembra decisamente quella

che “alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR”. Ciò su cui il presente lavoro si vuole soffermare, invece, è la partecipazione all’attuazione da parte del “partenariato economico e sociale”, il cui coinvolgimento, come si vedrà in seguito, è riconducibile all’altra dimensione della sussidiarietà, quella *orizzontale* di cui al quarto comma dell’art. 118 Cost.

Il Comitato economico e sociale europeo, rispetto alle conclusioni tratte nel 2021 in merito all’evidente mancanza di coinvolgimento della società civile organizzata nella fase di elaborazione dei Piani, valuta in modo più positivo il coinvolgimento della stessa nella fase di attuazione, sebbene sia ancora ben lontano dall’essere soddisfacente in tutti gli Stati membri<sup>34</sup>. Quanto all’Italia, il CESE sembra apprezzare particolarmente l’istituzione, a livello governativo, di un Tavolo permanente per il partenariato, sottolineando che esso è “formato da gruppi di lavoro specifici che monitorano con occhio critico la direzione e la qualità dell’attuazione del PNRR sotto il profilo delle aspettative dei cittadini”.

Anche la Commissione e il Consiglio sembrano ritenere adeguata la partecipazione assicurata in questa fase. Per quanto riguarda il processo di consultazione durante la fase di attuazione, il Consiglio osserva che “il piano per la ripresa e la resilienza italiano prevede la prosecuzione di dialoghi periodici con le diverse amministrazioni coinvolte nell’attuazione del piano e con i portatori di interessi. A tal fine, il modello di governance contempla la creazione di un organo consultivo con la partecipazione delle parti economiche e sociali”, precisando però che “per garantire la responsabilizzazione dei soggetti interessati, è fondamentale coinvolgere ... tutti i portatori di interessi, tra cui le parti sociali, durante l’intera esecuzione degli investimenti e delle riforme inclusi nel piano”<sup>35</sup>. Si tratta ora di esaminare nel dettaglio gli strumenti predisposti dall’Italia e verificarne la capacità di assicurare un’effettiva partecipazione nell’attuazione del Piano.

di un ‘federalismo di mera esecuzione’ sempre più spinto e stringente, nel quale agli enti dell’autonomia territoriale si affidano esclusivamente compiti di “messa a terra”, nelle rispettive realtà territoriali, di scelte politico-amministrative maturate a livello nazionale ed europeo e che solo episodicamente e sporadicamente transitano da forme di condivisione o partecipazione ‘a monte’ (anche solo informativa) con gli organismi politici esponenziali di quelle realtà”. Sul tema, si v. anche S. PAJNO, *Il crepuscolo dell’autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI - A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2022.

<sup>34</sup> Risoluzione del CESE del 18 e 19 maggio 2022 cit.

<sup>35</sup> Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell’Italia, 6.7.2021, punto 53.

#### 4.1 Il partenariato economico e sociale nella *governance* del Piano, dal DL 77/2021 al DL 13/2023, sino al DL 19/2024

La cd. *governance* del Piano fu definita con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2021, n. 108 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*). Accanto alla *Cabina di regia* - organo istituito presso la Presidenza del Consiglio con poteri di indirizzo politico, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR - fu costituito un *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, composto da "rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni della cittadinanza attiva" (art. 3), con funzioni consultive nei confronti della stessa Cabina di regia.

Esso è stato formalmente istituito con d.P.C.M. 14 ottobre 2021, il cui allegato 1 contiene l'elenco dei 31 partecipanti al tavolo<sup>36</sup>. Il coordinatore del tavolo - individuato dal Presidente del Consiglio - aveva peraltro la possibilità di invitare alle riunioni anche altri soggetti, inclusi i soggetti rappresentati nel CNEL e quelli partecipanti alla base associativa di organismi rappresentativi già parte del tavolo, in particolare del Forum del Terzo settore.

La variegata composizione del tavolo è sicuramente criticabile, in quanto pone sullo stesso piano i rappresentanti delle parti sociali e della società civile e quelli delle autonomie territoriali. Per la concertazione con questi ultimi esiste già il sistema delle Conferenze, che garantisce una partecipazione a carattere istituzionale<sup>37</sup>. Gli enti territoriali, come già precisato, non sono portati di

<sup>36</sup> ABI (Associazione bancaria italiana), Alleanza Cooperative, ANCE (Associazione nazionale costruttori edili), ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), CGIL (Confederazione generale italiana del lavoro), CIDA (Confederazione italiana dei dirigenti e delle alte professionalità), CISAL (Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori), CISL (Confederazione italiana sindacati lavoratori), CNCU (Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti), CNSU (Consiglio nazionale degli studenti universitari), Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali, Confagricoltura, Confartigianato - Casartigiani, Coldiretti, CONFAPI (Confederazione italiana della piccola e media industria privata), Confcommercio, Confesercenti, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Confetra (Confederazione generale italiana dei trasporti e della logistica), Confindustria, Confindustria, Confitarma (Confederazione italiana armatori), CONFISAL (Confederazione generale dei sindacati autonomi lavoratori), Consulta dei Presidenti degli enti pubblici di ricerca, CRUI (Conferenza dei rettori delle università italiane), Forum nazionale del Terzo settore, Osservatorio civico PNRR, Rete professione tecniche, Roma Capitale, UGL (Unione generale del lavoro), UIL (Unione italiana del lavoro), UPI (Unione province italiane).

<sup>37</sup> Pur con tutti i limiti che caratterizzano tale sistema, esso costituisce ad oggi l'unico strumento presente nel nostro ordinamento che assicura un coordinamento fra lo Stato e le Regioni (e le altre autonomie territoriali). Come evidenziato da E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle*

interessi settoriali o particolari, bensì dell'interesse generale della propria comunità di riferimento<sup>38</sup>. Convogliare le istanze delle autonomie territoriali e quelle della società civile all'interno di un unico tavolo significa rendere le richieste provenienti da tale consesso fortemente disomogenee tra di loro, con un evidente indebolimento del potere di influenza e della posizione del Tavolo nei confronti della Cabina di regia<sup>39</sup>. Le istanze degli enti territoriali possono essere infatti per loro natura profondamente diverse da quelle dei soggetti del partenariato economico e sociale. E infatti la stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ebbe modo, nel commentare il testo del DL 77/2021, di fortemente criticare la *governance* del Piano<sup>40</sup>. Critiche alle forme di consultazione tracciate dal DL 77/2021 vennero pure dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), ad avviso del quale il *Tavolo*, in virtù della sua composizione e delle sue funzioni, non sembrava idoneo a "garantire l'effettiva partecipazione delle Parti sociali al sistema di gestione, monitoraggio e controllo" del PNRR<sup>41</sup>.

La riforma della *governance* del PNRR voluta dal Governo Meloni ha decretato l'anticipata abrogazione del Tavolo<sup>42</sup>. Con il DL 13/2023 esso viene

*fonti*, n. 2/2020, p. 515, "il sistema delle Conferenze, anche se non costituzionalizzato, costituisce un'asse portante della nostra forma di Stato". Sul sistema delle Conferenze vi è ovviamente un'ampia letteratura, che non può essere qui richiamata. Tra i lavori più recenti, si v. L. CASTELLI, *Il sistema delle Conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, il Mulino, Bologna, 2023; C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, 2/2021, pp. 667 e ss..

<sup>38</sup> Come è messo bene in rilievo da M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo*, cit., spec. p. 295, gli enti dell'autonomia territoriale "agiscono come esponenti dell'autonomia delle loro comunità complessivamente rappresentate e, dunque, i loro organi agiscono sempre e comunque quale espressione concreta (e propriamente "politica") del principio democratico".

<sup>39</sup> Il coordinatore del tavolo – Tiziano Treu – ha dato conto "dell'intenso dibattito svoltosi nelle venti riunioni del Tavolo tenutesi nel primo semestre del 2022, che hanno visto una partecipazione attiva e continua di tutte le maggiori organizzazioni della società civile" e ha ricordato che molto opportunamente "sono state previste altre forme partecipative con la costituzione di tavoli settoriali e territoriali tra le amministrazioni responsabili del Piano e le maggiori organizzazioni sociali", ammettendo però che "tale previsione si è attuata solo in parte". Si v. T. TREU, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1/2023, spec. p. 5.

<sup>40</sup> Si v. il documento della Conferenza delle Regioni del 28 maggio "PNRR, Decreto Legge Semplificazione e Governance: proposte ed emendamenti" pubblicato sul sito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel quale si legge che "Non può che ritenersi che lo sviluppo economico e sociale dei territori sia in maniera indiscutibile attribuito alla competenza delle Regioni e delle Province autonome e, in questo testo, esse sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti, peraltro in assoluto contrasto con quanto precisato dall'Unione Europea che ha rilevato la necessità di una governance multilivello dei Piani nazionali".

<sup>41</sup> Si v. il documento approvato dall'Assemblea del CNEL in data 30 giugno 2021 dal titolo Osservazioni e Proposte in ratifica della memoria scritta concernente l'AC 3146 "Conversione in legge del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77".

<sup>42</sup> Sul punto v. G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2023, p. 211, secondo il quale l'abrogazione del Tavolo fu disposta "in modo un poco beffardo, essendo l'unico organo espressamente qualificato come «permanente»" dal DL 77/2021.

infatti soppresso (art. 1, comma 4, lett. c) e la negoziazione con i portatori di interessi viene trasferita direttamente all'interno della Cabina di regia (art. 1, comma 4, lett. b), che – laddove si tratti di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale – dovrebbe coinvolgere nelle riunioni: il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia, il sindaco di Roma capitale, nonché rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Tali soggetti sono stati individuati – con grande ritardo rispetto alla scadenza fissata di fine giugno 2023 – con d.P.C.M. 21 novembre 2023<sup>43</sup>.

Occorre infine dar conto delle novità di recente apportate dal DL 2 marzo 2024 n. 19 (*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*). In particolare, l'art. 10, “al fine di rafforzare ulteriormente la cooperazione con il partenariato economico e sociale nell'attività di monitoraggio e di attuazione del PNRR”, ha previsto che alle sedute della Cabina di regia, nelle richiamate ipotesi di cui all'articolo 2, comma 3-bis, del DL 77/2021, partecipa anche il Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Ad oggi, dunque, sono due le occasioni di partecipazione degli attori del partenariato economico, sociale e territoriale alla Cabina di regia. La prima occasione dipende dalla *tematica affrontata*. L'art. 2, comma 3, del DL 77/2021 dispone infatti che alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano “quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma”, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, “quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome”, ovvero il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI “quando sono esaminate questioni di interesse locale”. Si precisa poi che alle sedute della Cabina di regia possono essere invitati, “in dipendenza della tematica affrontata”, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico,

<sup>43</sup> L'elenco dei partecipanti contenuto nell'Allegato 1 è stato leggermente ampliato rispetto a quello del precedente d.P.C.M. del 2021, con l'aggiunta di ANIA (Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici), Assoprofessionisti, CIA (Confederazione italiana agricoltori), Confedilizia (Confederazione italiana proprietà edilizia), CONFIMI (Confederazione dell'industria manifatturiera italiana e dell'impresa privata), Conflavoro (Confederazione nazionale piccole e medie imprese), Confservizi, Consiglio nazionale dei giovani, COPAGRI (Confederazione produttori agricoli), Federdistribuzione, Federterziario, EUCCOOP (Unione europea delle cooperative), UNICOOP (Unione italiana cooperative), UNSIC (Unione nazionale sindacale imprenditori e coltivatori), USB (Unione sindacale di base).

sociale e territoriale<sup>44</sup>. La seconda possibilità di partecipazione – che sostituisce il *Tavolo* ora abrogato – è quella di cui al comma 3-bis, la cui formulazione è particolarmente infelice. Si dice infatti che “in relazione allo svolgimento delle attività di cui al comma 2, lettera i)” - vale a dire la funzione della Cabina di regia di assicurare “la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale” - alle sedute della Cabina di regia partecipano i soggetti del partenariato territoriale, economico e sociale sopra richiamati. Come si intuisce, è la Cabina di regia, e in particolare il Presidente del Consiglio dei Ministri che la presiede, a poter decidere liberamente quando è necessario assicurare detta cooperazione.

La partecipazione degli attori del partenariato economico e sociale alla *governance* del Piano si presta dunque a diverse critiche. Anzitutto, come già sottolineato, è criticabile la scelta di far confluire in un'unica sede - all'interno del Tavolo (prima) e della Cabina di regia (oggi) - il partenariato territoriale e quello economico/sociale, equiparando così soggetti portatori di interessi *generali* e di istanze prettamente *politiche* (Regioni ed enti locali) ai soggetti portatori di interessi *particolari* e *settoriali* (parti sociali e società civile)<sup>45</sup>. In secondo luogo, vengono ricompresi all'interno del partenariato economico/sociale soggetti profondamente diversi tra loro – dai sindacati dei lavoratori alle organizzazioni rappresentative delle imprese, dalle imprese *profit* agli enti del Terzo settore, e via dicendo –, generando una non improbabile confusione delle diverse voci, che divengono così meno udibili. Infine, con l'abrogazione del Tavolo, che conferiva una sorta di stabilità alla partecipazione dei soggetti in discorso, oggi le occasioni di partecipazione sembrano dipendere esclusivamente, data l'infelice formulazione del co. 3-bis sopra citato, dalla mera volontà della Cabina di regia.

#### 4.2 Gli altri strumenti partecipativi

Del tutto assenti nel testo del PNRR, invece, riferimenti ad appositi strumenti di partecipazione, consultazione o dialogo da utilizzare nella fase di implementazione dei progetti. Nell'apposito capitolo del PNRR dedicato alla “Attuazione e monitoraggio”, dopo aver ricordato che all'attuazione degli interventi provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni e gli enti locali, si fa

<sup>44</sup> Questa prima occasione di partecipazione era già prevista nella versione originaria del DL 77/2021.

<sup>45</sup> Cfr. U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022, pp. 57 e ss., spec. p. 76, il quale osserva che “il Tavolo rappresenta il luogo di negoziazione con gli stakeholders: una sede e uno snodo in cui si realizza di fatto una sorta “spoliticizzazione” del processo, ciò a svantaggio delle ipotesi di integrazione politica, anche lungo il versante centro-periferia, dello stesso; ma, contestualmente, a vantaggio della integrazione socio-economica, data dalla inclusione, in esso, delle categorie più rappresentative”.

riferimento molto genericamente al “rafforzamento della cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale”<sup>46</sup>.

È stato invece il DL 77/2021, all’art. 46, a prevedere il cd. *dibattito pubblico*, già disciplinato dal Codice dei contratti pubblici<sup>47</sup>, quale apposito strumento partecipativo da utilizzare in questa fase per specifici interventi. In particolare, si prevede la *possibilità* di ricorrere al dibattito pubblico per tutte le opere finanziate con il PNRR. È stato poi il decreto 12 novembre 2021 n. 442 del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili ad individuare le soglie dimensionali delle opere da sottoporre *obbligatoriamente* a dibattito pubblico<sup>48</sup>.

L’art. 40 del nuovo Codice dei contratti (d. lgs. n. 36/2023) precisa che i soggetti da coinvolgere, oltre le amministrazioni statali interessate alla realizzazione dell’intervento, le regioni e gli altri enti territoriali interessati dall’opera, sono “i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall’intervento”. Come riconosciuto dalla Corte costituzionale (sent. 235/2018), il dibattito pubblico è “uno strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali” nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere, configura “una fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione” e rappresenta “un prezioso strumento della democrazia partecipativa”<sup>49</sup>. Come evidente, però, tale strumento non è sufficiente ad assicurare la democraticità dell’attuazione del Piano: non solo in quanto il ricorso ad esso è previsto come obbligatorio esclusivamente in talune specifiche ipotesi previste da un DM, ma anche perché consente una partecipazione (tra l’altro nella forma della presentazione di osservazioni) solo a *specifici* interventi, e non alla strategia complessiva di attuazione del Piano o di alcune sue componenti.

<sup>46</sup> PNRR, pp. 239 e ss.

<sup>47</sup> A livello nazionale, il dibattito pubblico è stato disciplinato in via generale dall’art. 22 del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016 e dal provvedimento attuativo di cui al d.P.C.M. 18 maggio 2018 n. 76. Sono poi intervenute le disposizioni speciali per le infrastrutture complesse di cui al DL 77/2021, con deroghe alle norme generali. Tali disposizioni sono poi entrate, con qualche modifica, nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici di cui al d.lgs. 36/2023 che ha disciplinato il dibattito pubblico all’art. 40, unitamente all’Allegato I.6 allo stesso Codice “dibattito pubblico obbligatorio”.

<sup>48</sup> Sulla disciplina del dibattito pubblico di cui al DL 77/2021, si v. R. FABBRI, *PNRR e dibattito pubblico. Prospettive di applicazione per uno strumento di democrazia deliberativa*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2022; G. FIDONE, *La partecipazione come strumento di semplificazione: il caso del dibattito pubblico*, in *Amministrazione in Cammino*, n. 3/2023.

<sup>49</sup> Peraltro, occorre ricordare che in Italia il dibattito pubblico era stato introdotto per la prima volta dall’art. 8 della L.R. Toscana n. 39/2013, sulla quale si v. E. ROSSI - G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell’esperienza della Regione Toscana*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 1-2, 2015, pp. 13 ss.

### 5. Le implicazioni del principio partecipativo (art. 3, secondo comma, Cost.) e della sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma Cost.)

Come anticipato in apertura del presente lavoro, l'indagine qui condotta interessa da vicino il costituzionalista, che è chiamato a valutare questa nuova fase della programmazione in relazione con i principi e i valori che la Carta costituzionale afferma e promuove. Tra essi, un ruolo peculiare è rivestito dal principio partecipativo (art. 3, secondo comma, Cost.) e dalla sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma, Cost.).

La Costituzione italiana contiene una menzione puntuale della *partecipazione* nel contesto dell'art. 3, secondo comma, ove si lega il principio partecipativo a quello dell'uguaglianza sostanziale<sup>50</sup>. Per alcuni, è questa la base costituzionale per lo sviluppo della cd. democrazia partecipativa<sup>51</sup>, che già pochi anni dopo la Costituzione veniva definita come quel modello fondato sulla “partecipazione permanente di tutti i cittadini alla gestione della cosa pubblica”, capace di integrare (e non sostituire) i meccanismi della democrazia rappresentativa<sup>52</sup>.

Il principio di partecipazione di cui all'art. 3 della Costituzione è stato poi particolarmente rafforzato a seguito dell'introduzione in Costituzione, nel 2001, del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, quarto comma,

<sup>50</sup> Come magistralmente messo in evidenza da Atripaldi, il principio di partecipazione proclamato dall'art. 3, secondo comma, completa il quadro fisionomico del nuovo ordinamento, finalizzando il pieno sviluppo della persona all'accrescimento delle capacità e concrete possibilità di partecipare in modo effettivo alla vita politica, sociale ed economica del Paese. Sul punto si v. V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli 1974, p. 13.

<sup>51</sup> A dire la verità, con riferimento alla disposizione dell'art. 3, secondo comma, Cost. che ci interessa (“effettiva *partecipazione* di tutti i *lavoratori* all'organizzazione *politica*, economica e sociale del Paese”) non vi è stato mai accordo unanime su che cosa si sia voluto intendere per “partecipazione politica” (e come essa si distingua da quella economica e sociale), in cosa consista la “organizzazione” alla quale essa è indistintamente riferita, quale significato attribuire a “lavoratori”. Se infatti, da un lato, si è arrivati a sostenere che l'art. 3.2 Cost. costituisce fondamento di un autonomo “principio di partecipazione”, attributivo di un vero e proprio “diritto politico” alla partecipazione (in questo senso, per es., U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir.*, Annali IV, Milano, 2011, p. 318), si è pure ricordato, dall'altro, che l'art. 3.2 Cost. non individua un regime politico nuovo in contrasto con il regime rappresentativo, ma la partecipazione cui si fa riferimento è quella tutelata nell'ambito del quadro istituzionale delineato nel sistema normativo previsto dalla Costituzione (così per es. V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli 1974, p. 24). In generale, si può dire che si è prestata maggiore attenzione all'uguaglianza sostanziale, riducendo la partecipazione a un “riflesso automatico o a un corollario di quest'ultima” (così A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enc. Dir.*, XXXII, 1982, p. 11).

<sup>52</sup> P. L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti*, cit., pp. 181 e ss. Questo modello avrà particolare fortuna in Italia dove, a partire dagli anni '60/'70, si assisterà ad un'esplosione di esperienze partecipative e all'affermazione di un “universo di nuove pratiche”, soprattutto tra espressioni dirette dei cittadini e della società e gli esecutivi (governi locali, in primo luogo, ma anche regionali e statali).

Cost.)<sup>53</sup>. La previsione di un dovere per Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini nel perseguimento dell'interesse generale va infatti ad affiancarsi all'obbligo posto in capo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, rendendo ancora più esplicito che tra le responsabilità dei pubblici poteri vi è quella di creare le "pre-condizioni dell'esercizio da parte di privati di attività idonee a realizzare interessi generali", liberando le loro "potenzialità partecipative"<sup>54</sup>. In altre parole, si può affermare oggi che "dentro la sussidiarietà orizzontale s'è andata ad annidare la più esigente e irriducibile delle spinte partecipative"<sup>55</sup>.

Letto attraverso le lenti della democrazia partecipativa e della sussidiarietà orizzontale, il processo di elaborazione e di attuazione del PNRR svela diverse criticità che verranno evidenziate di seguito.

### 5.1 Programmazione e democrazia. L'esigenza di una definizione *partecipata*

...

È assai risalente la valorizzazione del legame tra la programmazione e la democrazia. E a rendere nuovamente di attualità tale legame e i problemi che ne derivano è stato proprio il PNRR, che infatti è stato definito come l'esito di un'importante e lunga attività di *pianificazione*<sup>56</sup>, come un "piano generale, economico e istituzionale"<sup>57</sup>, come un atto che ha dato avvio ad una nuova fase

<sup>53</sup> Con le parole della Corte costituzionale (sentenza n. 131/2020), l'art. 118, quarto comma, Cost. "ha esplicitato nel testo costituzionale le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della «profonda socialità» che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare una «azione positiva e responsabile» ...": "valorizzando l'originaria socialità dell'uomo, si è quindi voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese".

<sup>54</sup> G. ARENA - G. COTTURRI, *Introduzione. Il "valore aggiunto" della cittadinanza attiva*, in ID. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma, 2010, p. 14.

<sup>55</sup> G. COTTURRI, *Novità e portata progressiva della sussidiarietà orizzontale nella Costituzione italiana*, in *Astrid Online*, p. 3.

<sup>56</sup> Così M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, p. 11 s, che ha sostenuto che si tratti di attività di pianificazione, con la precisazione che esso ha valenza principalmente se non esclusivamente politica, perciò "con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione". V. anche G. M. SALERNO - A. G. ARABIA - A. IACOVELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022, p. 3 che parlano di "strumento di pianificazione".

<sup>57</sup> M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023.

della cultura della programmazione<sup>58</sup>, come uno straordinario “atto di programmazione economica”<sup>59</sup>.

Chi ha studiato il problema del rapporto tra piano/programma o pianificazione/programmazione<sup>60</sup> e la democrazia si è soffermato specialmente sul ruolo da riservare al Parlamento in un processo, come quello di programmazione, che solitamente vede il Governo (e, a valle, la pubblica amministrazione) in una posizione di assoluta centralità<sup>61</sup>. Secondo Predieri, “in una società democratica la pianificazione si regola secondo il metodo democratico” e il rispetto di tale metodo è assicurato dall’attribuire “all’organo parlamentare più tipicamente rappresentativo della comunità statale, secondo la tradizione dello stato parlamentare, le scelte più decisive e impegnative (...)”<sup>62</sup>.

Come è evidente, però, la programmazione esige spesso una notevole capacità di analisi e valutazioni tecniche, e questo elemento è stato individuato come uno dei possibili fattori limitanti l’ambito della democrazia rappresentativa. Sarebbe infatti insita nell’attività di pianificazione una spinta verso la tecnocratizzazione dei processi decisionali, determinata dal privilegiare il momento tecnico rispetto a quello della valutazione politica. Così, anche nel contesto della definizione del PNRR, si è osservato che “sembra trasparire la volontà di abbassare il tono politico dell’azione di governo per privilegiare un rafforzamento del momento tecnico”<sup>63</sup>.

Era proprio il rischio “tecnocratico” che portava Predieri ad insistere, al fine di tentare di tenere insieme piano e democrazia, sul coinvolgimento del Parlamento, specialmente attraverso la sua funzione di indirizzo<sup>64</sup>. È chiaro però come il coinvolgimento del Parlamento, da solo e ridimensionato nella

<sup>58</sup> S. PRISCO – M. TUOZZO, *Dalle crisi nuove opportunità per l’Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022, p. 23.

<sup>59</sup> E. CAVASINO, *L’esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 247.

<sup>60</sup> Spesso al termine programmazione viene accostato come sinonimo quello di “pianificazione”, definita come la “attività rivolta a comporre piani”. Ad ogni modo, non sembra possibile “trarre dalla normativa vigente una differenziazione nozionale tra i due vocaboli” e quindi i legislatori e la pratica tendono ad utilizzare siffatte locuzioni così come vengono. Così M.S. GIANNINI, *Pianificazione* (voce), in *Enc. Dir.*, 1983. Sulla opportunità di considerare equivalenti i termini programmazione e pianificazione v. anche M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, 1985, pp. 292 ss.

<sup>61</sup> Tra gli altri, si segnalano i lavori di A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963; AA. VV., *La strumentazione democratica della programmazione*, Atti della Tavola rotonda, Roma, settembre 1962, in *Tempi moderni*, 1962, n. 11; E. TUCCARI, *Programmazione, democrazia sostanziale e riforma dello Stato*, in *La riforma dello Stato*, Roma, 1968, 277 ss.

<sup>62</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione*, cit., p. 57.

<sup>63</sup> G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell’attuazione*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2021, p. 947.

<sup>64</sup> S. NICCOLAI, *L’influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 231. Si v. *supra*, nota 3.

sua funzione legislativa<sup>65</sup>, non sia sufficiente a garantire la democraticità di tale processo. Si porrebbe quindi l'esigenza, come era stato rilevato da Temistocle Martines, "che all'identificazione dei fini formalmente riservata, in via definitiva, al Parlamento, partecipino, assieme a soggetti pubblici, anche soggetti privati interessati alla formazione ed all'attuazione del piano"<sup>66</sup>.

Per la verità, lo stesso Predieri sottolineava che nella pianificazione rientra di necessità la "ricerca dei modi che nella situazione attuale appaiono i più rispondenti a garantire la maggiore partecipazione"<sup>67</sup>. Questo perché il programma o piano costituisce "la 'frontiera' più esposta alle tensioni fra istituti classici della democrazia rappresentativa e pressione, razionalizzazione, composizione dei molteplici interessi espressi da una società complessa"<sup>68</sup>. Un'autorevole dottrina aveva infatti messo in evidenza il problematico rapporto che sussiste tra il *piano*, "con la sua vocazione alla disciplina totalizzante e alle decisioni centralizzate", e il *pluralismo*, "con i suoi corollari di divisione decentramento del potere e delle istituzioni rappresentative, nonché, soprattutto, con la sua esaltazione dell'incontro-scontro dei gruppi sociali come fonte di sviluppo economico sociale e di razionalizzazione spontanea della vita politica"<sup>69</sup>.

Da qui emerge, a nostro parere, tutta la rilevanza in tale contesto del principio partecipativo e l'opportunità, se non la necessità, di apprestare appositi strumenti partecipativi al fine di colmare le lacune create dallo scarso coinvolgimento del Parlamento nel contesto della definizione del PNRR e dei suoi obiettivi.

<sup>65</sup> Cfr. A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 746, ove si legge che "se è difficilmente pensabile che il Parlamento possa riappropriarsi di una funzione legislativa ormai collocata per larga parte altrove ..., nuovi spazi per l'Assemblea rappresentativa potrebbero, invece, aprirsi nella logica del controllo e del coordinamento". V. anche F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, cit., p. 238, ove si osserva che è stato "trascurato il ruolo del Parlamento come centro di produzione normativa".

<sup>66</sup> T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1971, XXI, p. 152. Peraltro, lo stesso A. PREDIERI, *Pianificazione*, cit., p. 57, riconosceva l'esigenza di una "partecipazione della piramide dei centri del potere politico ed economico della comunità e dello stato".

<sup>67</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione*, cit., p. 427.

<sup>68</sup> Così M. CARABBA, *Programmazione* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997, p. 1125, il quale rileva anche che "Il piano, l'insieme coordinato degli strumenti di direzione dell'economia, sono espressione di un indirizzo di governo che deve misurarsi con una pluralità di centri decisionali: le imprese, i sindacati, le autonomie locali" e che "All'interno delle esperienze di programmazione emergono necessità di incontro - contrattazione - accordo fra potere politico rappresentativo e rappresentanze degli interessi, fra governo e forze sociali".

<sup>69</sup> A. BALDASSARRE, *Lo Stato sociale, una formula in evoluzione*, in A. BALDASSARRE - A. CERVATI (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Bari, 1982, p. 27.

## 5.2 ... e di un'attuazione *condivisa*

Nel contesto della elaborazione del Piano e della definizione dei suoi obiettivi, dunque, si sarebbe dovuto tenere meglio in considerazione l'esigenza di garantire una "maggiore partecipazione" degli attori del partenariato economico e sociale. Preso atto di una limitata elaborazione *partecipata* del Piano, l'attenzione si sposta sull'attuazione dello stesso. In tale contesto, come si diceva, il principio costituzionale maggiormente rilevante è quello di sussidiarietà orizzontale, che spinge nella direzione di quella che potremmo chiamare "un'attuazione *condivisa*" del Piano stesso.

La pervasività del menzionato principio partecipativo non ha potuto nel tempo che influire anche sull'attività amministrativa, nell'ambito della quale, specialmente dopo l'approvazione della legge 241 del 1990, iniziano ad affermarsi appositi istituti partecipativi (Capo III)<sup>70</sup>. Questa idea negli anni si arricchisce e l'esigenza di massima partecipazione dei cittadini al procedimento amministrativo (*partecipazione amministrativa*) si affianca allo sviluppo dell'idea di *amministrazione condivisa*. Il presupposto da cui si muove è quello per cui i cittadini divengono "co-amministratori", come bene rilevava Feliciano Benvenuti<sup>71</sup>. Uno dei massimi teorici dell'amministrazione condivisa, Gregorio Arena, la definiva "un modello di amministrazione che coinvolge i cittadini, che mettendo a disposizione le proprie risorse, collaborano con la pubblica amministrazione come soggetti attivi (co-amministratori) alla ideazione, alla programmazione, alla progettazione e all'esecuzione di interventi di interesse generale"<sup>72</sup>. Se quindi nella partecipazione amministrativa l'*interesse pubblico* - di cui unica portatrice e interprete rimane la pubblica amministrazione - si alimenta grazie all'apporto dei privati, nell'amministrazione condivisa vi è un *interesse generale* al cui perseguimento collaborano cittadini e amministrazione<sup>73</sup>. Queste elaborazioni teoriche vengono confermate a livello costituzionale nel 2001, con l'introduzione del principio di *sussidiarietà orizzontale*.

Come è stato autorevolmente osservato, l'attuazione della sussidiarietà orizzontale mediante la costruzione di alleanze efficaci tra amministrazioni e società civile, mediante cioè le esperienze di amministrazione condivisa, si

<sup>70</sup> Per una completa ricognizione, si v. F. GIGLIONI – S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, agg. IV, 2000, pp. 943 e ss.

<sup>71</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Marsilio, Venezia, 1994.

<sup>72</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4/1997, p. 29.

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 45: "mentre nella partecipazione amministrativa il cittadino diventa parte attiva del procedimento decisionale della pubblica amministrazione, in una situazione di amministrazione condivisa il cittadino diventa parte attiva nella soluzione del problema".

traduce in un “nuovo modo di vivere la democrazia”, che avvia una “prassi inedita di esercizio della sovranità da parte dei cittadini”<sup>74</sup>.

È stato poi il legislatore, con il Codice del Terzo settore (d. lgs. n. 117/2017; di seguito anche “CTS”) a disciplinare la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore (ETS) prevedendo che le amministrazioni pubbliche “nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di interesse generale assicurano il *coinvolgimento attivo* degli enti del Terzo settore, attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione e accreditamento” (art. 55 CTS)<sup>75</sup>. E questo – è bene precisarlo – non solo nel settore dei servizi sociali (come in passato), ma in tutti i settori di attività di interesse generale di cui all’art. 5 CTS. Secondo la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale<sup>76</sup>, ciò si sostanzia in “una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall’art. 118, quarto comma, Cost.”, un originale canale di “amministrazione condivisa ... scandito per la prima volta in termini generali [come] una vera e propria procedimentalizzazione dell’azione sussidiaria”. Agli ETS è così “riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell’interesse generale”.

In tale pronuncia, la Corte costituzionale spiega il *valore aggiunto* dell’amministrazione condivisa e il “diverso rapporto” che con essa viene a crearsi tra pubbliche amministrazioni e Terzo settore. Tra i soggetti pubblici e gli ETS si instaura “un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato”, “espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il

<sup>74</sup> Così F. M. GIORDANO, *Introduzione*, in D. CIAFFI – F. M. GIORDANO (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Il Mulino, 2020, p. 22. Come bene rileva L. VIOLINI, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, in *Enc. Dir.*, I Tematici, V – Potere e costituzione, 2023, p. 1191, questo profilo emerge anche dalla *Carta della sussidiarietà*, approvata durante la *Prima Convenzione nazionale della sussidiarietà* (12 marzo 2004), nella quale si legge, all’art. 1: “La sussidiarietà orizzontale dà vita ad un modo nuovo di esercitare la sovranità popolare definito cittadinanza attiva, che completa ed integra le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa”.

<sup>75</sup> Sul tema, in dottrina, *ex multis*, si v. B. L. BOSCHETTI, (a cura di), *Per un laboratorio dell’amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare*, Napoli, 2024E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021; A. FICI – L. GALLO – F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti fra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020; S. PELLIZZARI – A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

<sup>76</sup> Su tale fondamentale sentenza si v., *ex multis*, E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, pp. 49-60; L. GORI, *Gli effetti giuridici a lungo “raggio” della sentenza 131/2020 della Corte Costituzionale*, in *Impresa sociale*, n. 3, 2020, pp. 88; G. ARENA, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nei rapporti con cittadini ed enti del Terzo settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2020, pp. 1449 ss.

privato sociale”. Tale diverso rapporto “non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”. Il valore aggiunto dell’amministrazione condivisa è dunque dato da un *arricchimento*<sup>77</sup> della collettività generato dalla collaborazione virtuosa tra gli enti rappresentativi della “società solidale” e le pubbliche amministrazioni. Un arricchimento prodotto dalla messa a disposizione dell’ente pubblico sia di “preziosi dati informativi” sia di “un’importante capacità organizzativa e di intervento”, con conseguente “risparmio di risorse” e “aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della società del bisogno”.

Collaborazione, convergenza di obiettivi, condivisione di risorse: sono questi gli elementi che, secondo la Corte, contraddistinguono i rapporti di cui all’art. 55 CTS e ne determinano la specificità, giustificandone il peculiare regime giuridico. Il sistema di cui all’art. 55 CTS si fonda dunque sulla costruzione di una “relazione” giuridica fra i soggetti pubblici ed una categoria di enti (gli ETS) dotati di una “meritevolezza costituzionale”<sup>78</sup>. E sono proprio le peculiari caratteristiche delineate dal Codice del Terzo settore per gli ETS (il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, l’assenza di scopo di lucro, l’ordinamento interno a carattere democratico, la sottoposizione ad uno specifico regime di controlli e trasparenza) a giustificare la speciale relazione tra questi e le pubbliche amministrazioni.

Ci si chiede quindi se il modello dell’amministrazione condivisa possa essere utilizzato anche nel contesto dell’attuazione del PNRR<sup>79</sup>, specialmente al fine di garantire quella partecipazione auspicata anche dall’Unione europea nell’implementazione degli obiettivi del Piano e così colmare le lacune democratiche che hanno caratterizzato la fase di definizione dello stesso.

Una prima impressione è quella di una certa marginalità dell’amministrazione condivisa nella strategia del PNRR, confermata dai pochi momenti di confronto con il Terzo settore nella stessa elaborazione del Piano.

<sup>77</sup> Il termine “arricchimento” è nostro e viene qui utilizzato per evidenziare come la pronuncia della Corte vada a superare in maniera netta quell’orientamento iniziale del Consiglio di Stato (parere n. 2052 del 20 agosto 2018), che individuava nel *depauperamento* degli enti del Terzo settore a favore della collettività l’elemento in grado di giustificare la speciale relazione prefigurata dagli art. 55 CTS. Per un approfondimento sul controverso parere del Consiglio di Stato, si v. L. GORI, *La ‘saga’ della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi.it*, n. 14/2020.

<sup>78</sup> Sul punto si v. L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 207 e ss.

<sup>79</sup> Sul punto, si v. l’analisi di F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell’amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, n. 20/2022.

Sono poi molto pochi i riferimenti espliciti all'amministrazione condivisa nel testo del PNRR. Dopo aver individuato i protagonisti della definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale nei Comuni, il Piano precisa (p. 199), che "l'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del Terzo settore". La clausola, posta in termini generali, viene spiegata chiarendo che: "la pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di venire incontro alle nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il Terzo settore".

Occorre poi verificare l'attenzione dedicata dal Piano al Terzo settore in generale. Questo anche perché il Regolamento UE n. 241/2021 prevede espressamente che "le riforme e gli investimenti [dei PNRR nazionali] dovrebbero promuovere ... l'economia sociale" (considerando 13).

All'interno del Piano non sono moltissimi i riferimenti al Terzo settore, che sembra ricoprire un ruolo piuttosto "settoriale" e non di primo piano. Di Terzo Settore si parla nel secondo ambito di intervento della M5C2 (*Rigenerazione urbana e housing sociale*) nella parte dedicata ai Piani Urbani integrati (Investimento 2.2)<sup>80</sup>. Un cenno viene fatto anche nella componente successiva (M5C3, investimento 3), ove si prevede (p. 218) il finanziamento delle iniziative del Terzo settore dirette a contrastare la povertà educativa delle Regioni del Sud attraverso il potenziamento dei servizi socioeducativi a favore dei minori<sup>81</sup>. Infine, il Terzo Settore compare anche nel Focus sulle dimensioni trasversali del piano, ove esso viene chiamato a contribuire alla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie al fine di creare una nuova consapevolezza sociale sui temi del contrasto alla criminalità organizzata.

L'impressione è che ci sia ancora una certa difficoltà a concepire il Terzo Settore come un soggetto "strutturale e trasversale" e che, oltre a quelli in cui viene espressamente menzionato, ci sia tutta un'altra serie di ambiti in cui esso è già presente<sup>82</sup>. Tra questi, colpisce l'assenza di un richiamo esplicito al Terzo Settore negli interventi previsti nel campo della cultura, dell'agricoltura sostenibile e della economia circolare, del potenziamento delle competenze e del diritto allo studio, delle politiche del lavoro e degli interventi per potenziare il Servizio sanitario nazionale verso un modello più incentrato sui territori.

<sup>80</sup> In particolare, si prevede che gli interventi individuati per la riqualificazione delle periferie delle Città Metropolitane e quelli di pianificazione urbanistica partecipata «potranno anche avvalersi della co-progettazione con il Terzo settore ai sensi dell'art. 55 decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117» (p. 213).

<sup>81</sup> Una misura che intende «attivare specifiche progettualità condotte da enti del Terzo Settore (fino a 2.000)» finalizzate a coinvolgere minori in situazione di disagio o a rischio devianza.

<sup>82</sup> Per un maggiore approfondimento su questi aspetti, sia consentito un rinvio a A. ARCURI – G. GOTTI, *Cosa c'è nel PNRR per il terzo settore*, in *Pandora Rivista*, 20 dicembre 2021.

Da una lettura complessiva del Piano, non emerge dunque la volontà politica di supportare un coinvolgimento strutturale del Terzo settore come protagonista insieme alla P.A. dell'attuazione delle politiche pubbliche. Quella che è stata accolta dal PNRR, invece, sembra una concezione alquanto antica di Terzo Settore. Per molto tempo è rimasta infatti ben salda nelle pubbliche amministrazioni la considerazione del Terzo settore come *mero erogatore di servizi*. Questa visione, dovuta ad una rappresentazione se non distorta quanto meno non adeguata del Terzo settore, ha generato uno scarso coinvolgimento di quest'ultimo nei luoghi deputati al dialogo e al confronto politico. Oggi, però, con i nuovi strumenti di amministrazione condivisa di cui all'art. 55 del CTS, gli ETS non sono più solo erogatori di servizi, ma sono soggetti che partecipano a pieno a titolo alla programmazione e alla progettazione dei servizi e degli interventi, collaborando insieme ai soggetti pubblici nella individuazione dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili.

Il modello dell'amministrazione condivisa, quindi, invita le istituzioni a riconoscere e promuovere le capacità del Terzo settore di contribuire a orientare le scelte politiche. Una trasformazione di grande rilievo, che tuttavia il PNRR sembra non aver colto appieno.

## 6. Riflessioni conclusive

L'impressione complessiva che si trae dall'analisi qui svolta è che l'elaborazione e l'attuazione del PNRR non abbiano garantito un grado di partecipazione del partenariato economico e sociale del tutto soddisfacente, comunque non all'altezza dei richiamati principi costituzionali.

Il principio partecipativo di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. avrebbe richiesto la garanzia di un'ampia partecipazione pubblica alla definizione degli obiettivi e dei contenuti del Piano, trattandosi di elementi che andranno ad influenzare in modo netto le politiche pubbliche dei prossimi anni. Si sarebbe dovuto cercare di colmare lo scarso coinvolgimento del Parlamento nell'elaborazione del Piano con una partecipazione qualitativamente in grado di apportare preziosi contributi delle parti sociali e della società civile, anche al fine di garantire, *ex post*, una maggiore accettazione da parte del pubblico delle diverse transizioni – ecologica, digitale, e non solo – promosse dal PNRR. Come è stato efficacemente notato, l'art. 3, secondo comma, Cost. presuppone “che vi sia una politica a cui i cittadini possano partecipare ...; la pari dignità sociale, di cui tutti godono, intitola ciascuno a esprimere, praticare e rivendicare diritti, anche per vie politiche, e spesso ... sollevando conflitti”<sup>83</sup>. Si è invece assistito ad una rinuncia più o meno tacita da parte degli attori istituzionali del PNRR

<sup>83</sup> S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 233.

ai rischi della conflittualità che un'ampia partecipazione avrebbe certamente generato, a scapito tuttavia della stessa *efficacia e sostenibilità* delle politiche e dei progetti da attuare<sup>84</sup>.

Certo, un dialogo “sociale” e “civile”<sup>85</sup> non accompagnato da un solido dialogo per così dire “politico” (tra i partiti, in Parlamento) in grado di organizzare politicamente le istanze provenienti dalle parti sociali e dalla società civile, avrebbe potuto aggravare la scarsa democraticità di tale processo, invece che porvi rimedio. Infatti, la promozione della partecipazione in assenza di un sistema dei partiti in grado di veicolare politicamente il messaggio proveniente dagli attori sociali all'interno delle istituzioni rappresentative rischia di rendere quella partecipazione non solo *disorganizzata* - una partecipazione talmente accentuata da non riuscire a sortire più alcun effetto, in quanto le istanze di cui essa si fa portatrice finiscono per perdersi nel “frastuono” dei consensi e dei dissensi<sup>86</sup> -, ma anche *privatistica*, nel senso che ciascuno partecipa per far valere il proprio interesse, piuttosto che l'interesse generale. I grandi assenti nel quadro descritto sono allora proprio i partiti politici, il cui ruolo, in relazione alla democrazia partecipativa, dovrebbe essere sia quello di contribuire a rendere la partecipazione più ordinata, incanalando quel “frastuono” nei giusti canali, sia quello di evitare la deriva funzionalista propria della logica del mercato<sup>87</sup>, inquadrando le specifiche istanze private in una visione generale dei

<sup>84</sup> In questo senso la citata risoluzione del CESE (2021/C 155/01), par. 5.5: “una affermata partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile è garanzia di cambiamenti dal basso *sostenibili ed efficaci*. Anche le organizzazioni della società civile devono essere prese in considerazione nell'attuazione di questi piani per i numerosi servizi sociali che forniscono”. Come del resto notava G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, in *Rivista il Mulino*, 7 giugno 2021., p. 5: “Un processo democratico di condivisione e attuazione del Piano non è un optional ma una condizione necessaria per il suo successo”. Si v. anche le riflessioni di M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 15: “rinvigorire la consapevolezza civica in merito alle scelte pubbliche compiute e da compiersi, rafforzando la possibilità di partecipare ... potrebbe, insomma, favorire l'inclusione democratica in via funzionale allo stesso perseguimento degli obiettivi indicati”. Inoltre, come osserva M. MESSORI, *La strategia rischiosa del Piano italiano di Ripresa e Resilienza*, in *Astrid Rassegna*, 8/2021, il coinvolgimento delle parti sociali in fase attuativa è importante anche per far fronte al “problema di ‘incoerenza temporale’” tra durata della legislatura e le iniziative del piano, che copriranno un periodo temporale più esteso.

<sup>85</sup> Riprendendo il linguaggio proprio dell'Unione europea, il “dialogo sociale” è quello tra le istituzioni e le parti sociali, mentre il “dialogo civile” quello con la società civile.

<sup>86</sup> Si fa riferimento cioè a quel rischio, ben sottolineato da A. PASSERIN D'ENTRÈVES, *Obbedienza e resistenza in una società democratica*, Milano, 1970, pp. 222 e ss., che la democrazia partecipativa, da “strumento di critica della democrazia rappresentativa”, finisca per essere niente di più che un “mezzo più efficace per conseguire una maggior unanimità dei consensi - una unanimità concepita alla maniera di Rousseau come attestazione e garanzia della volontà generale, ma anche ahimé talora alla maniera delle antiche tribù barbariche, come sommersione di ogni voce dissidente nel frastuono dei consensi, nel *plausus armorum*”.

<sup>87</sup> Sul punto, cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., p. 75, che sostiene che certe applicazioni della democrazia partecipativa possono anche essere lette “come

bisogni della vita associata. Al contrario, si è visto come i partiti in Parlamento siano riusciti a ritagliarsi solo uno spazio marginale. Tutto questo a vantaggio del momento tecnico di costruzione delle componenti del Piano, a scapito di quello politico di definizione degli obiettivi e dei suoi contenuti, considerato quest'ultimo momento come foriero di conflitti incompatibili con le esigenze di celerità sottese al Piano<sup>88</sup>. Questo ha generato una lacuna democratica dell'intero processo di definizione e implementazione del PNRR che la partecipazione del partenariato economico e sociale – come visto peraltro molto debole e non sempre adeguatamente promossa – non è stata in grado di colmare.

Il principio di sussidiarietà orizzontale, inoltre, fornisce un modello – quello dell'amministrazione condivisa – che risulta essenziale per garantire la condivisione delle responsabilità tra pubblico e privato sociale nell'attuazione del Piano, anche ai fini di colmare, “a valle”, la scarsa partecipazione che ha caratterizzato la fase di definizione del Piano “a monte”, attraverso il coinvolgimento di tutti quei soggetti, come gli enti del Terzo settore, che da tempo provvedono materialmente e direttamente all'erogazione di servizi ai cittadini e si pongono in prima linea nella sperimentazione di soluzioni e risposte innovative ai bisogni delle comunità in cui operano. In assenza di chiari riferimenti del Piano a tale modello, le pubbliche amministrazioni titolari degli interventi dovrebbero comunque rendersi conto che, come è stato notato, la valorizzazione dell'amministrazione condivisa è la “cartina di tornasole di una trasformazione dell'amministrazione, in grado di propagarsi sino a lambire tratti essenziali della forma di stato, disegnando un nuovo scenario di democrazia”, e che soprattutto realizza “una diversa dislocazione del potere politico” e una “trasformazione della partecipazione dei cittadini all'esercizio delle funzioni pubbliche, al di là delle forme più consolidate”<sup>89</sup>.

In conclusione, si ritiene che i principi costituzionali presi in considerazione nel presente lavoro forniscano delle indicazioni abbastanza precise su come si sarebbe potuto (e su come ancora si potrebbe, per quanto riguarda l'attuazione) assicurare solide credenziali democratiche al grande processo di trasformazione politica, economica e sociale promosso dal PNRR italiano.

indice di una diminuita capacità dell'uomo contemporaneo di percepire l'interesse generale e di emersione della logica del mercato sulla scena politica (nel senso che il cittadino partecipa solo ai dibattiti e alle decisioni che lo riguardano da vicino)”.  
88 Cfr. S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 236: “Tra le principali vittime del darwinismo del piano metterei dunque ... la politica, ormai ritenuta equivalente di “partiti” e pertanto morta di inefficienza e inutilità”; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 253, che sottolinea i rischi di una “conflittualità partitica che potrebbe prendere il sopravvento dinanzi ai contenuti di importanti riforme”.

89 Così L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., p. 345.