

Il ruolo del Parlamento nella fase di attuazione e controllo del PNRR

Working Paper Series

SOG-WP1/2024

ISSN: 2282-4189

Author: Luca Gullo
April 2024



Table of Contents

1.	L'intreccio tra il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le funzioni parlamentari	3
2.	Il quadro normativo dei poteri di controllo e monitoraggio assegnati al Parlamento.....	5
3.	I lavori parlamentari nella fase di attuazione del PNRR: affinità e differenze delle procedure compiute tra Camera e Senato	7
	3.1 La prima fase istruttoria del Parlamento: le relazioni delle Camere per l'elaborazione della Proposta del Piano.....	7
	3.2. La seconda fase istruttoria del Parlamento: verso l'elaborazione definitiva dei contenuti del Piano	10
4.	Le modifiche al PNRR e il capitolo aggiunto REPowerEU.....	12
	4.1 La procedura di modifica dei Piani di Ripresa e Resilienza: il contesto europeo e nazionale	12
	4.2. Il Parlamento alle prese con le modifiche al Piano: tra il tentativo di dirigere l'esecutivo attraverso lo strumento delle mozioni e le interlocuzioni in Commissioni.....	15
5.	Conclusioni e spunti in chiave prospettica sulle funzioni di indirizzo e controllo.....	18

1. L'intreccio tra il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le funzioni parlamentari

Il Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 ha introdotto il dispositivo di ripresa e resilienza (Recovery and Resilience Facility), uno strumento del tutto inedito nel panorama europeo che ha promosso un programma di debito comune destinato a finanziare gli Stati membri, marcando così un evidente cambio di paradigma nell'approccio europeo alle politiche economiche¹. Dinanzi alle conseguenze dovute alla pandemia Covid-19, tali da rievocare un nuovo "Cigno nero"² dopo le crisi finanziarie del 2007 e 2008, l'Unione europea ha intrapreso infatti un ambizioso e innovativo percorso verso la strada della solidarietà economica, finalizzato a sostenere la ripresa degli Stati membri dopo le nefaste implicazioni sanitarie ed economiche dovute all'emergenza pandemica Covid-19³. Il Regolamento (EU) 2021/241, seguendo la strada tracciata dal c.d. Next Generation Eu⁴, ha quindi istituito il dispositivo per la ripresa e resilienza (art. 1) in base al quale gli Stati membri, intenzionati a fruire del sostegno finanziario messo a disposizione, sono stati chiamati a presentare alla Commissione europea un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in un unico documento integrato insieme al programma nazionale di riforma entro il 30 aprile 2021 (art. 18). Tale Regolamento prevede, infatti, che ciascun Paese membro interessato a ricevere il contributo finanziario debba elaborare un proprio Piano strutturato secondo le priorità indicate dal Next Generation EU (art. 17). Predisposto quindi il Piano, lo Stato membro è tenuto a inviarlo alla Commissione che deve compiere un esame preliminare entro due mesi dalla presentazione. In sede di valutazione la Commissione agisce in stretta collaborazione con lo Stato membro. Quest'ultimo deve tenere conto degli eventuali pareri e osservazioni formulate dalla Commissione (art. 19) al fine di adottare, a sua volta, la versione definitiva del Piano. Successivamente su proposta dalla Commissione, il Consiglio approva mediante decisione di esecuzione la valutazione del Piano di Ripresa e Resilienza (art. 20).

Sul versante italiano, l'elaborazione del PNRR si è incentrata sui problemi strutturali che storicamente ostacolano la crescita del Paese, individuando così le riforme necessarie e gli investimenti opportuni anche in relazione alle indicazioni fornite dalle country specific recommendation, inviate annualmente dalle Istituzioni europee. Il PNRR, quindi, è un programma con obiettivi e traguardi da realizzare entro tempistiche delineate a monte, la cui attuazione è di responsabilità del Governo⁵.

¹Sul tema si rimanda a E. BRESSANELLI – L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, pp. 353-375; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021; L. MONTI, *I Fondi europei. Guida al NextGenerationEU e al QFP. Quadro finanziario Pluriennale 2021-2027*, Luiss University Press, Roma, 2021; E. CAVASINO, *Il coordinamento delle politiche economiche in Europa dopo il Recovery. Il PNRR italiano ad uno stop and go?*, in Eublog.eu.

²Sul significato e il relativo contesto storico di tale espressione si vedano le considerazioni di N.N. TALEB, *Il Cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita*, Il Saggiatore, Milano, 2007.

³Per un maggior approfondimento F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, 2/2021, pp. 41 ss.; A. SCIORTINO, *L'impatto del Pnrr sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, p. 271.

⁴Per una ricostruzione degli eventi che hanno portato all'approvazione del *Next Generation EU* si veda F. FABBRINI, *Next Generation Eu. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 61 ss.; G. D'ARRIGO – P. DAVID, *Next Generation Eu e PNRR italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2022.

⁵Per un maggior approfondimento sul potere esecutivo in rapporto all'attuazione del PNRR si rimanda a N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 7 settembre 2022, pp. 8-12.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è connotato da una profonda rilevanza strategica sia sotto il profilo quantitativo, viste le ingenti risorse coinvolte, sia sotto il profilo qualitativo con le decisive riforme strutturali in grado di favorire lo sviluppo del sistema economico e sociale del Paese. Di fatto si può segnalare un paradosso insito nello stesso Piano che si intreccia con le funzioni parlamentari: da un lato è stato concepito in una situazione emergenziale, trascurando tuttavia il Parlamento quale centro nevralgico di produzione normativa; dall'altro si pone la finalità di innovare, in una visione a medio-lungo termine, il tessuto economico e sociale del Paese, compito che invero spetterebbe all'assemblea parlamentare nazionale tramite la funzione legislativa⁶.

Tuttavia, a dispetto delle premesse, il Parlamento italiano nella fase di elaborazione e approvazione del PNRR ha svolto un ruolo preminente, anche rispetto alle attività parlamentari compiute dagli altri Stati membri intenzionati ad ottenere i fondi messi a disposizione⁷.

Allo stesso tempo, assunto come la funzione legislativa del Parlamento ormai da tempo sia stata assorbita dal Governo, diventa impellente osservare la funzione di controllo del Camere rispetto all'operato dell'esecutivo, data anche la connessione tra attività ispettiva e la produzione normativa del Governo⁸.

Come si analizzerà nei paragrafi successivi, la costruzione dei contenuti del PNRR ha visto come protagonisti il Governo, il Presidente del Consiglio dei ministri e il CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei) coadiuvati da un'intensa attività conoscitiva svolta dalle Commissioni parlamentari, le quali hanno compiuto un controllo preventivo volto ad orientare le scelte del Governo. Nonostante l'assenza di un vincolo specifico europeo che imponesse ai governi nazionali di garantire costanti aggiornamenti ai rispettivi parlamenti circa l'attuazione dei rispettivi PNRR, è importante cogliere nelle prassi parlamentari, a livello comparato, una forte implementazione del controllo parlamentare indirizzato a una maggior conoscenza della valutazione delle politiche pubbliche derivanti dall'inveramento dei Piani di Ripresa e Resilienza⁹.

Nondimeno, il Parlamento italiano ha compiuto un'attenta attività conoscitiva: il confronto intercorso tra le Camere e il Governo nella fase di elaborazione dei contenuti del Piano permette di mostrare, in chiave prospettica, le potenzialità insite nelle funzioni di controllo e indirizzo. Di fatto il ruolo svolto delle Camere, come si osserverà, non è stato esclusivamente volto a mettere in discussione le scelte compiute dal Governo, bensì hanno cercato di fornire elementi conoscitivi per sensibilizzarne le scelte all'interno degli indirizzi predisposti¹⁰. La natura squisitamente politica dei soggetti che partecipano alle funzioni parlamentari¹¹ permette, di riflesso, di definire il controllo parlamentare polivalente e polifunzionale rispetto alle funzioni stesse della Camera¹², poiché al suo interno si possono ricondurre non solo tutti i

⁶ F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022, p. 238.

⁷ Da una ricerca effettuata da *European Centre for Parliamentary Research and Document (CERPD)*, emerge come il Parlamento italiano sia stato l'unico ad essere stato coinvolto in tutte le fasi di elaborazione del Piano. In particolare, le Camere di Francia e Spagna sono state coinvolte solo nella prima fase di proposta del Piano, mentre il *Bundestag* e *Bundestrat* tedeschi sono stati coinvolti esclusivamente nella predisposizione del piano finale ma non nella fase di elaborazione delle linee guida. I dati aggiornati ad aprile 2021 confermano che nelle tre fasi di elaborazione (elaborazione linee guida, elaborazione di una proposta di un piano, predisposizione piano finale), su 31 camere nazionali consultate 23 sono state consultate in almeno una fase e di queste 9 in due fasi, come riportato da *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, Camera dei deputati – Osservatorio sulla legislazione, Roma, 2022. Inoltre, si segnala, per un maggior approfondimento comparato sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'ottica dell'attuazione del PNRR, E. GRIGLIO, *La fisarmonica parlamentare in prospettiva comparata*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR* (a cura di V. DI PORTO-F. PAMMOLI-A. PIANA), Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 83-112.

⁸ G. BRUNELLI, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n.1/2021, p. 397. Si veda inoltre *La Legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea, Rapporto 2022-2023 - Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati*, pp.59-63.

⁹ E. GRIGLIO, *La fisarmonica parlamentare in prospettiva comparata*, op.cit., pp. 110-111.

¹⁰ P. PICCIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, in *federalismi.it*, 3/2019, p. 141.

¹¹ L. GIANNITI – N. LUPU, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 196.

¹² A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 302.

procedimenti finalizzati ad attivare una possibile sanzione verso l'operato del Governo, ma anche tutte le attività volte ad acquisire nuovi elementi conoscitivi e informazioni legate al controllo stesso. In altre parole, la funzione di controllo e di indirizzo parlamentare, oltre al fine sanzionatorio verso l'esecutivo, davanti alla sfida cruciale del PNRR si è posta anche il compito di aumentare le conoscenze informative dell'Assemblea al fine di stabilire un proficuo e costante rapporto con il Governo durante l'elaborazione e il successivo invero dei contenuti del Piano¹³.

Data la pervasività dello strumento del Next Generation EU sulla funzione di indirizzo politico¹⁴, che inevitabilmente sta condizionando le politiche pubbliche degli anni avvenire, pare confermarsi la prospettiva per la quale la funzione di controllo "sembrerebbe essere quella che si presta, più delle altre, ad accogliere le sfide che il futuro riserva alle istituzioni parlamentari"¹⁵.

2. Il quadro normativo dei poteri di controllo e monitoraggio assegnati al Parlamento

I controlli sullo stato di attuazione del PNRR sono molteplici e affidati a una pluralità di soggetti in grado di verificare aspetti differenti ma allo stesso tempo intersecati tra loro: vi è il controllo affidato alle singole amministrazioni attuatrici, quello della Corte dei conti¹⁶, e infine il controllo parlamentare.

Riguardo a quest'ultimo, il primo intervento normativo volto a disciplinare il coinvolgimento del Parlamento è avvenuto con la legge di bilancio per il 2021¹⁷ approvata durante il Governo Conte II: all'art. 1, comma 1045, si è previsto l'obbligo per il Consiglio dei ministri di approvare e trasmettere al Parlamento, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. All'interno della relazione devono essere riportate le informazioni circa l'utilizzo delle risorse impegnate e i risultati raggiunti, prevedendo altresì che siano evidenziate le misure necessarie per l'avanzamento dei progetti al fine di perseguire gli obiettivi nel modo più efficiente possibile.

Sul ruolo del Parlamento circa il flusso delle informazioni riguardanti l'attuazione del Piano si è successivamente espressa l'Assemblea con la risoluzione n. 6-00189 del 27 aprile 2021, la quale ha impegnato il Governo "ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento, nonché la leale collaborazione con le Regioni e gli enti locali nelle fasi successive del PNRR e la trasmissione della necessaria documentazione relativa al conseguimento dei traguardi e obiettivi". Di fatto la volontà dell'Assemblea era quella di assicurare al Parlamento un costante flusso informativo, periodicamente aggiornato, proveniente dal Governo, il quale, quindi, è tenuto a condividere i dati relativi all'avanzamento dei progetti delineati all'interno del Piano.

¹³ P. PICIACCHIA, *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione*, op.cit., p. 140

¹⁴ Sulla tema dell'indirizzo politico in relazione al PNRR si segnala, A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo COVID e PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022; M. MELPIGNANO, *L'indirizzo politico alla prova del PNRR: le nuove prospettive del principio monocratico dell'Esecutivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023, pp. 244-268, spec. p. 247

¹⁵ P. TORRETTA, *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea. Un focus sul sindacato ispettivo*, in *Il Parlamento "interlocutore"* (a cura di L. GORI-F. PACINI-E. ROSSI), Pisa University Press, Pisa, 2018, p. 57

¹⁶ Si veda art. 7, comma 7, del decreto-legge n.77 del 2021 convertito in legge n. 108 del 2021

¹⁷ Legge 30 dicembre 2020, n.178

Con il successivo il d.l. 31 maggio 2021, n. 77¹⁸, nell'attuazione e nel monitoraggio del PNRR ha assunto un ruolo preminente da un lato la Cabina di regia¹⁹ (art. 2), dall'altro il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale²⁰ (art. 3), coadiuvati entrambi da una segreteria tecnica. Il d.l. n. 77 del 2021 ha introdotto diverse novità: in particolare ha previsto che la relazione sullo stato di attuazione del Piano, che comprende anche le informazioni richieste dal comma 1045 della legge di bilancio per il 2021, sia trasmesso dalla Cabina di regia alle Camere con cadenza non più annuale bensì semestrale (art. 2, comma 2, lett. e).

Ad un'attenta analisi, invero, si può osservare come il disegno della composizione della Cabina di regia non abbia previsto al suo interno la partecipazione di esponenti delle diverse componenti politiche parlamentari²¹, come da alcuni²² auspicato per colmare, almeno in parte, la limitata partecipazione delle Camere nella fase di elaborazione dei contenuti del Piano²³.

In seguito, in sede di conversione del d.l. n. 77/2021 sono stati aggiunti all'art. 1 del disegno di legge di conversione (successivamente legge 29 luglio 2021, n. 108) i commi dal 2 al 7, tutti volti ad incrementare gli obblighi informativi verso le Commissioni parlamentari, assegnando ad esse un ruolo maggiormente efficace. La **ratio** delle modifiche parlamentari è quella di garantire un ruolo di rilevanza alle Commissioni, le quali, anche attraverso un lavoro congiunto, sono chiamate a monitorare l'avanzamento della realizzazione del Piano, ponendo una particolare attenzione al rispetto del raggiungimento degli obiettivi trasversali del PNRR (quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani).

Il Governo è quindi tenuto, tramite la Cabina di regia, a fornire alle Commissioni parlamentari competenti: le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (comma 2); i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei loro compiti, anche al fine di prevenire, di rilevare e di correggere eventuali criticità relative all'attuazione del PNRR (comma 3); i documenti, riguardanti le materie di competenza delle medesime, inviati agli organi dell'Unione europea relativamente all'attuazione del PNRR (comma 4). Inoltre il comma 5 specifica che le Commissioni, sulla base delle informazioni ricevute e secondo le modalità d'intesa definite dai Presidenti di Camera e Senato, monitorano lo stato di realizzazione del PNRR e i progressi compiuti, potendo formulare osservazioni ed esprimere valutazioni utili al fine di migliorare l'attuazione del Piano. Il comma 6 prevede che le Camere possano stipulare con il Ministero dell'Economia e delle Finanze una convenzione per disciplinare la fruizione dei dati di monitoraggio rilevati dal Sistema informativo unitario «ReGiS». Significativo, infine, è il comma 7 che al fine di favorire lo svolgimento all'unisono dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare prevede la possibilità per Commissioni compe-

¹⁸ Recante: "**Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure**".

¹⁹ La Cabina di regia, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal presidente del Consiglio, è chiamata ad attuare l'indirizzo politico, impulso e coordinamento generale nell'attuazione del Piano, e ha una composizione variabile a seconda degli argomenti trattati nelle singole sedute (art. 2, comma 2, lett. a).

²⁰ 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). A quest'organismo erano state assegnate funzioni consultive nei confronti della Cabina di regia. Tuttavia, la riforma della **governance** voluta dal Governo Meloni, con il d.l. 13 del 2023, ne ha decretato l'anticipata abrogazione. Per un maggior apprendimento sulle novità introdotte con la nuova governance si segnala G. MENEGUS, **La riforma delle Governance del PNRR**, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2023, pp. 205-230, spec. p. 220.

²¹ G. TROVATI, **Oggi l'ok definitivo al piano e maxifondo. Nodo governance**, in *Il Sole 24 Ore*, 29 aprile 2021, p. 7.

²² G. DE MINICO, **Una promessa incompiuta il Piano Nazionale di ripresa e resilienza?**, in *federalismi.it*, n. 4/2022, p. 378.

²³ Sul tema si veda G. MENEGUS, **La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione**, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 4/2021, pp. 945-948.

tenti di adottare intese volte a promuovere le attività delle Camere in forma congiunta. Il successivo decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152²⁴, al Titolo I, Capo IV, all'art. 9-**bis**, introdotto nell'esame parlamentare, ha previsto che la relazione semestrale al Parlamento debba contenere anche una "Nota esplicativa" relativa alla realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti nel periodo di riferimento²⁵.

Infine, si segnala l'art. 43 della legge europea 2019-2020 (legge 23 dicembre 2021, n. 238) il quale, tornando nuovamente sul tema e senza un coordinamento rispetto alla disciplina precedente, prevede che le Commissioni parlamentari competenti svolgano un'attività di controllo sul corretto utilizzo delle risorse assegnate all'Italia. A tal fine le Commissioni possono udire i soggetti responsabili, gli attori dei progetti e compiere sopralluoghi nelle zone in cui questi sono in corso di realizzazione.

La moltitudine di strumenti di controllo, di fatto, è indice della forte attenzione del Parlamento verso l'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza²⁶.

3. I lavori parlamentari nella fase di attuazione del PNRR: affinità e differenze delle procedure compiute tra Camera e Senato

3.1 La prima fase istruttoria del Parlamento: le relazioni delle Camere per l'elaborazione della Proposta del Piano

Come accennato in precedenza la redazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha accentuato lo spostamento del baricentro decisionale verso il Governo in ragione delle esigenze di celerità che gli obiettivi temporali prefissati impongono. Come contraltare, i lavori del Parlamento sono stati caratterizzati da un'intensa attività conoscitiva e di controllo. Lo svuotamento delle attività legislative del Parlamento, in riferimento all'elaborazione del Piano, si rileva in modo lampante anche dall'analisi della fase ascendente del PNRR, nella quale si osserva come siano state svolte procedure esclusivamente "non legislative": relazioni in Commissione e risoluzioni in Assemblea. Ciò è un inevitabile effetto di un percorso già delineato all'interno del contesto comunitario, prima in sede politica e successivamente in sede normativa con l'azione svolta da parte del Governo²⁷.

All'interno delle attività parlamentari per la definizione del PNRR si possono individuare due distinte fasi: la prima incentrata sulle Linee guida preparatorie del Piano avanzate dall'esecutivo, dove Camera e Senato hanno compiuto iter procedurali differenti; la seconda riguardante l'esame parlamentare relativo alla proposta del Piano presentata dal Governo, dove invece le due Camere hanno compiuto procedure analoghe²⁸.

La prima fase è stata caratterizzata da un'intesa attività conoscitiva svolta dalla V Commissione (Bilancio) della Camera, mentre al Senato sono state riconosciute come titolari della materia di competenza due

²⁴ Recante "**Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose**", convertito, con modifiche, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233

²⁵ Sul punto L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano di ripresa e resilienza*, in *Consulta online*, n. 2/2022, p. 523

²⁶ E. VIVALDI, *L'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR* (a cura di V. DI PORTO-F. PAMMOLI-A. PIANA), Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 126-127

²⁷ R. DI CESARE - A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *federalismi.it*, n. 24/2022, p. 129

²⁸ Per un maggior approfondimento si rimanda a Camera dei deputati, Servizio Studi, *Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 23 settembre 2021, <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

Commissioni: la 5^a (Bilancio) e la 14^a (Politiche dell'Unione europea). Nonostante le due Camere, nella prima fase, abbiano compiuto in egual modo attività conoscitive e istruttorie, volte alla delibera di atti di indirizzo sui contenuti del Piano prima della presentazione dello stesso alla Commissione, si segnala come l'azione della Camera abbia posto l'accento sul proprio ruolo autonomo delle funzioni parlamentari valorizzandone la funzione di indirizzo, mentre l'azione del Senato è inquadrabile all'interno delle funzioni di controllo e indirizzo rispetto alle attività compiute dal Governo²⁹.

Questa differenza è facilmente spiegabile riavvolgendo il nastro degli eventi parlamentari. Presso la Camera dei deputati, la V Commissione ha assunto l'iniziativa in modo autonomo agli inizi di agosto. Nell'Ufficio di presidenza, in data 5 agosto 2020, si è deciso di avviare un percorso istruttorio volto ad individuare le priorità sull'utilizzo dei fondi europei, per poi giungere, sulla base di una relazione istruttoria, a un dibattito parlamentare. Seguendo tale quadro procedurale, la V Commissione ha deciso di avviare un'intensa attività conoscitiva al fine di predisporre una relazione all'Assemblea ai sensi dell'art. 143, comma 1, del RC. Tale attività si è svolta dal 1 al 15 settembre attraverso audizioni formali e informali³⁰. Conclusasi, la stessa Commissione in data 23 settembre 2020 ha deliberato di trasmettere lo schema di relazione, prodotto al culmine delle attività conoscitive svolte, alle altre Commissioni, per permettere a queste di esprimersi sugli aspetti di propria competenza tramite rilievi e osservazioni. Quest'ultime, quindi, hanno compiuto dei subprocedimenti volti a segnalare le proprie posizioni in merito tramite la nomina di un relatore, lo svolgimento di alcune audizioni, e infine l'approvazione dei rilievi. Come ultimo passaggio, il 9 ottobre 2020, nella sede informale nell'Ufficio di presidenza aperta alla partecipazione di tutti i componenti della Commissione V, si è definito il nuovo schema tenendo conto dei rilievi compiuti dalle altre Commissioni, per poi, in data 12 ottobre 2020, approvare la nuova relazione nella seduta plenaria sulla base degli accordi raggiunti in precedenza³¹.

Al Senato invece l'attività istruttoria ha preso il via con la presentazione da parte del Governo delle "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza"³², trasmesse al Parlamento in data 15 settembre 2020. Tale documento, classificato come atto n. 572, è stato assegnato il 16 settembre alle Commissioni Senato 5^a e 14^a riunite, e in sede consultiva a tutte le altre Commissioni. Le Commissioni riunite, dopo la conclusione dei cicli di audizioni e l'acquisizione di pareri, hanno svolto in data 6 e 7 ottobre 2020 un'ampia discussione generale incentrata sui contenuti delle Linee guida e sulle integrazioni e correzioni da compiere. In seguito, i relatori hanno predisposto uno schema di relazione tenendo conto dei rilievi segnalati dalle altre Commissioni. Successivamente, nella seduta plenaria del 12 ottobre 2020, la relazione (Doc. XVI, n. 3)³³ è stata approvata.

In conclusione, si può osservare come alla Camera le osservazioni siano state indirizzate ad accrescere i rilievi istruttori del primo schema di relazione redatto dalla V Commissione, mentre al Senato i pareri prodotti dalle Commissioni sono stati riferiti prettamente alla proposta di Linee guida avanzata dal Governo³⁴. Tale circostanza trova rispondenza anche nella struttura della due relazioni: quella elaborata dalle Com-

²⁹ R. DI CESARE - A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, op. cit., p. 90

³⁰ In via informale sono stati uditi tredici soggetti, mentre in via formale il Commissario europeo per l'economia Gualtieri, il Ministro per gli affari europei Amendola, il Ministro dell'economia e delle finanze Gualtieri e i rappresentanti di Banca d'Italia.

³¹ http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/016/004/INTERO.pdf

³² Questa novità era stata pronunciata dal Ministro per gli affari europei nel corso della propria audizione parlamentare, e in seguito trasmesse alle Camere il 15 settembre 2020.

³³ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/117971.pdf>

³⁴ Dossier, Centro Studi del Senato, Piano nazionale di ripresa e resilienza - (PNRR) doc. XXVII, n. 18 la proposta del governo del 12 gennaio 2021 parte I - Schede di lettura, 25 gennaio 2021, p. 25

missioni al Senato, infatti, dopo una parte introduttiva dove vengono delineati contenuti di carattere generale, formula indirizzi con riferimento diretto alle sei missioni che compongono la proposta di Linee guida del Governo³⁵, mentre la relazione della Camera si concentra prettamente sulle conclusioni derivante delle attività conoscitive svolte, compiendo solo un'analisi descrittiva delle Linee guida avanzate dal Governo analizzando gli intendimenti che l'esecutivo vuole porre nella predisposizione del Piano³⁶.

Sul versante delle analogie procedurali se ne rilevano almeno tre di significativa importanza. La prima riguarda la procedura compiuta da entrambi i rami parlamentari volta alla redazione di un unico documento relazionale, al fine di evitare una frammentazione politica nella successiva pronuncia assembleare³⁷.

La seconda attiene invece agli importanti cicli di audizioni tenuti dalle diverse Commissioni, sia alla Camera che al Senato. Di fatto vi è stata una deroga alla prassi parlamentare che prevede che la fase istruttoria venga svolta esclusivamente dalla Commissione di merito in sede primaria, in quanto i pareri forniti dalla Commissioni in sede consultiva sono parte della medesima istruttoria³⁸. In questo caso le Commissioni chiamate al ruolo consultivo si sono distinte per un'ampia e ricca istruttoria, principalmente dei Ministri competenti per materia³⁹.

Infine, una parziale assonanza si rinviene nella procedura di redazione dello schema di relazione in Commissione. Entrambi le Camere, attenendosi alla prassi prevalente nelle procedure non legislative, hanno preferito predisporre le modifiche allo schema di relazione con le osservazioni e i pareri avanzati dalle altre Commissioni, non attraverso il metodo degli emendamenti⁴⁰, ma adottando uno schema meno formale rimesso alla dialettica tra i relatori e i rappresentanti dei Gruppi parlamentari o in sede di Ufficio di presidenza o alla conclusione delle sedute plenarie.

Infine, si segnala una forma di coordinamento tra le due Camere anche a livello di programmazione dei lavori, su impulso delle forze politiche e su richiesta del Governo⁴¹. Infatti, entrambe le Aule, il 13 ottobre 2020, hanno discusso le Relazioni deliberate dalle rispettive Commissioni parlamentari, al termine della quale sono state avanzate risoluzioni volte alla loro approvazione: in entrambe le Camere sono state accolte quelle avanzate dalla maggioranza parlamentare. Al Senato è stata approvata la risoluzione n. 6/00134⁴² mentre alla Camera la risoluzione n. 6/00138⁴³. L'Aula del Senato, approvando la risoluzione che ha accolto la relazione deliberata dalle Commissione riunite 5^a-14^a, comprensiva dei pareri formulati dalle altre Commissioni, ha impegnato il Governo a dare rapida attuazione ai contenuti delle Proposte di

³⁵ *Ibidem*

³⁶ https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2020& mese=10&giorno=12&view=filtered_scheda&commissione=05 in particolare i punti 4 e 4.1 della Relazione.

³⁷ Come descritto da R. DI CESARE – A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, op.cit., p. 92. Sempre il contributo citato sottolinea come sull'approvazione delle relazioni siano state attivate le disposizioni regolamentari dell'art. 143, comma 1, Regolamento Camera e l'art. 50, comma 1, Regolamento Senato, i quali si possono definire corrispondenti rispetto alla loro funzione e con il medesimo riferimento a "materie di competenza". Tale scelta è dettata dalla volontà delle Commissioni di far pronunciare l'ultima parola all'Assemblea. Al Senato, se si fosse fatto ricorso all'affare assegnato, di cui all'art. 50, comma 2, vi era la possibilità che l'aula del Senato non si esprimesse poiché tale comma prevede solo come eventualità il ricorso all'Assemblea alle condizioni previste dal successivo terzo comma.

³⁸ R. DI CESARE – A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, op.cit., p. 93

³⁹ A riguardo, al Senato, per udire i Ministri si è fatto ricorso a due strumenti: le audizioni informali (in luogo a quelle formali per evidenti ragioni di celerità) e le comunicazioni dei rappresentanti del Governo ex art. 46, comma 3, Regolamento del Senato. Novità a livello delle prassi parlamentari sono state ravvisate anche da C. FASONE, *L'attività di controllo e indirizzo delle Camere sul processo di attuazione dello Strumento per la ripresa e la resilienza (SRR)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020

⁴⁰ R. DI CESARE – A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, op.cit., p. 94. Circa la disciplina degli emendamenti ai procedimenti non legislativi, si veda G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova, 2008, pp. 315 ss.

⁴¹ Si segnala come il Governo avesse indicato come ultimo giorno per la discussione delle relazioni parlamentari il 15 ottobre 2020, data a partire dalla quale la Commissione europea era pronta a ricevere i progetti preliminari degli Stati membri, sul punto si veda Commission Staff Working Document, Guidance to Member States. Recovery and Resilience Plan, SWA (2020) 205 final 17.09.2020. La stessa indicazione temporale era stata prevista anche dal Ministro Amendola nell'audizione del 10 settembre quale data per l'inizio di un'interlocuzione informale tra Governo e Commissione, si veda Camera dei deputati, XVIII Legislatura, Commissioni riunite V-XIV Camera e 5^a-14^a Senato, seduta 10 settembre 2020, res. Sten., pp. 6 e 17.

⁴² <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=6/00134&ramo=SENATO&leg=18>

⁴³ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=6/00138&ramo=CAMERA&leg=18>

Linee guida per la definizione del PNRR. Alla Camera con l'approvazione della risoluzione, si è “sottolineata l'opportunità di coinvolgere appieno il Parlamento sia nella fase di predisposizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sia in quella della sua attuazione, attraverso un'accurata e costante attività di monitoraggio e di controllo”. Inoltre, la risoluzione approvata ha confermato l'individuazione delle priorità nell'utilizzo del **Recovery Fund** deliberata dalla V Commissione tenendo conto dei rilievi delle altre Commissioni. Anche dal testo delle due risoluzioni traspare la differente modalità di lavoro delle due Aule: infatti la risoluzione del Senato si fonda sul dare rapida attuazione ai contenuti delle Proposte di Linee guida per la definizione del PNRR⁴⁴, mentre la risoluzione della Camera⁴⁵ è volta dare attuazione alle indicazioni contenute nella relazione della V Commissione, inclusiva dei rilievi formulati dalle Commissioni permanenti, non facendo alcun riferimento alle Linee guida avanzate dal Governo, evidenziando così un'attività più autonoma e meno vincolata rispetto a quella svolta dal Senato.

3.2. La seconda fase istruttoria del Parlamento: verso l'elaborazione definitiva dei contenuti del Piano

All'esito dell'approvazione di tali relazioni⁴⁶, il Governo Conte II il 15 ottobre 2021 ha adottato la Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Doc. XXVII, n. 18)⁴⁷ tenendo conto delle indicazioni contenute nelle risoluzioni approvate e presentandola successivamente alle Camere. Al Senato, in maniera analoga alle procedure di esame sulle Linee guida avanzate dal Governo, il documento è stato esaminato (**ex art. 34**, comma 1, RS) dalle Commissioni riunite 5^a e 14^a, richiedendo contestualmente un parere di merito a tutte le altre Commissioni, presupponendo anche in questo caso uno schema di relazione finale ai sensi dell'art. 50, comma 1, RS. Alla Camera, in modo affine, il documento è stato assegnato alla Commissione V in sede “referente”, con la richiesta di pareri e osservazioni alle altre Commissioni competenti in merito⁴⁸. Anche in tale circostanza entrambi i rami parlamentari, a partire da gennaio 2021, presso le Commissioni di merito hanno condotto una corposa attività istruttoria, seppur con alcune sottili differenze. Alla Camera è avvenuta sia ad opera delle Commissioni di merito in maniera autonoma che congiuntamente alla Commissione V. Al Senato, invece, l'attività conoscitiva è stata effettuata sia dalle Commissioni riunite 5^a e 14^a, sia dalle Commissioni di merito, e in diverse occasioni, in particolare, nella sede dell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi⁴⁹. Mentre il Parlamento esaminava la proposta e svolgeva attività

⁴⁴ Si riporta la risoluzione del Senato n. 6/00134, nella quale tra gli impegni per il governo vengono citate le Linee guida per la definizione del Piano: “Il Senato, preso atto dell'approfondito esame delle Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza svolto nelle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea), nonché degli articolati e accurati pareri resi dalle Commissioni permanenti del Senato in sede consultiva, a seguito delle audizioni svolte e della documentazione pervenuta; vista la Relazione sulle proposte di Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza deliberata dalle Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea, comprensiva dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti, approva la Relazione deliberata dalle Commissioni riunite Bilancio e Politiche dell'Unione europea, comprensiva dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti e impegna il Governo a dare rapida attuazione ai contenuti della Proposta di Linee Guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e alle indicazioni contenute nella predetta Relazione, comprensiva dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti.”

⁴⁵ Inoltre, la risoluzione della Camera n. 6/00138 risulta essere più estesa e densa. Per questione di sintesi si riportano solo gli impegni per il Governo nei quali non vi sono riferimenti alle Linee guida avanzate dall'esecutivo: “a dare attuazione alle indicazioni contenute nella Relazione, inclusiva dei rilievi formulati dalle Commissioni permanenti, e, in particolare: a) al fine di rispettare la tempistica prevista dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, che impone tempi certi di attuazione, per la decarbonizzazione e la transizione ecologica a utilizzare il contributo qualificato degli enti locali e delle eccellenze pubbliche e private che il Paese è in grado di offrire; b) per quanto concerne gli interventi volti a promuovere investimenti privati, a delineare strumenti capaci di attivare le risorse in modo rapido ed efficace, a tal fine privilegiando misure che si traducano in meccanismi agevolativi automatici, sulla base di criteri di accesso semplici e chiari, che riducano al minimo l'attività di intermediazione delle amministrazioni pubbliche e, Conseguentemente, le scelte discrezionali nell'individuazione dei soggetti destinatari dei benefici, anche attraverso la previsione di misure fiscali mirate e temporanee ;c) a promuovere efficacemente l'occupazione femminile impiegando per questo obiettivo una parte cospicua delle risorse disponibili e valutando in sede di progettazione e monitoraggio l'impatto di genere di tutti i progetti”.

⁴⁶ La dottrina ha sostenuto come esse siano state caratterizzate da una mancanza di “puntualità di indirizzi e specificità di suggerimenti nel merito del Piano” corrispondente a “poco più che a una bozza evanescente di PNRR”, sul punto G. DE MINICO, **Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa, in costituzionalismo.it**, n. 2/2021, p. 122

⁴⁷ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1199293.pdf>

⁴⁸ Per una sintesi delle audizioni si rimanda al Dossier curato dal Servizio studi https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP25b.pdf?_1695993002893

⁴⁹ M. CERASE, **Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: generi, vicende e contenuti**, in **Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** (a cura di D. DE LUNGO- F. SAVERIO MARINI), Giappichelli, Torino, 2023, p. 47, il quale inoltre riporta alcuni esempi di sedute svolte: in particolare, alla Camera, tra le Commissioni di merito che in maniera autonoma hanno svolto attività conoscitive vengono ricordate l'VIII Commissione Ambiente che svolse audizioni il 16 febbraio 2021; la IX Commissione Trasporti che svolse audizioni di esperti e rappresentanti di vari settori di competenza nelle sedute del 2, 4, 9 e 10 febbraio 2021;

conoscitive, il Governo Conte II entrava in crisi, venendo succeduto, il 13 febbraio 2021, dal Governo Draghi. Il nuovo Ministro dell'Economia e Finanza, l'11 marzo 2021, ha trasmesso alle Camere le "Note tecniche analitiche del Piano" aventi informazioni aggiuntive individuate dall'esecutivo entrante, al fine di integrare la proposta del nuovo governo. La seconda fase dell'esame parlamentare per l'elaborazione dei contenuti del Piano si è rivelata più tortuosa e mediata, sia a causa della caduta del Governo Conte II e l'insediamento del nuovo Governo Draghi, sostenuto da quasi tutti i gruppi parlamentari, sia perché la proposta del Piano è, poi, risultata essere più articolata e densa⁵⁰.

La attività conoscitiva delle Commissioni si è conclusa con l'invio tra il 23 e 24 marzo 2021 da parte delle Commissioni di merito dei rilievi e pareri alle Commissioni primarie, in modo da consentire ad esse la redazione e l'approvazione di due distinte relazioni (Doc. XXVII, n. 18-A⁵¹, Commissione V della Camera; Doc. XVI, n.5⁵², Commissioni 5^a-14^a riunite del Senato) contenenti le modifiche e integrazioni alla Proposta del PNRR presentata alle Camere dal Governo. Per quel che concerne il ruolo del Parlamento si segnala nella relazione della Camera⁵³ la richiesta di ulteriore passaggio parlamentare sui contenuti della versione definitiva del Piano al fine di implementarne il coinvolgimento.

Il 31 marzo e 1° aprile 2021, le Aule di Camera e Senato hanno approvato due risoluzioni⁵⁴ di omologo contenuto: esse impegnavano il Governo a redigere il contenuto definitivo del PNRR rispettando le indicazioni delle relazioni deliberate delle rispettive Commissioni parlamentari e a rendere comunicazioni alle Camere prima della formale trasmissione del PNRR alla Commissione europea.

In conclusione, si può osservare come le Camere, per l'elaborazione dei contenuti del Piano di Ripresa e Resilienza, abbiano applicato una procedura simile a quella posta in essere per la redazione del Documento di economia e finanza (DEF): trasmissione dal Governo alle Camere dei vari documenti; successiva assegnazione in sede referente alle Commissioni Bilancio (nel caso del Senato assegnazione congiunta con la Commissione Affari Europei), con conseguente istruttoria e attività conoscitiva tramite audizioni e acquisizioni documentali; contestuale contributo delle Commissioni di merito sui profili di loro competenza; elaborazione di una relazione della Commissione Bilancio (e Affari Europei, nel caso del Senato), da presentare all'Assemblee, contenente altresì i rilievi delle Commissioni di merito; successiva approvazione parlamentare della relazione mediante risoluzione⁵⁵.

Così, il Governo Draghi, il 26 e 27 aprile 2021, ha reso comunicazioni all'Assemblee sulla versione definitiva del testo del PNRR in vista dell'invio alla Commissione europea, al termine delle quali le Camere hanno approvato le risoluzioni (alla Camera n. 6/00189⁵⁶ e al Senato n. 6/00188⁵⁷) a favore del Piano.

L'Italia ha quindi trasmesso il proprio PNRR alla Commissione europea il 30 aprile 2021, secondo quanto prescritto dall'art. 18 del Regolamento (UE) 241/2021, al fine di poter accedere ai fondi messi a disposizione.

la XII Commissione Affari sociali che svolse audizioni il 2, il 3 e il 9 febbraio e il 16 marzo 2021; le Commissioni riunite VIII Ambiente e IX Trasporti che svolsero una seduta congiunta per audizioni il 2 febbraio 2021 e ugualmente fecero le Commissioni riunite VIII Ambiente e X Attività produttive. Mentre tra le audizioni in sede congiunta con la Commissione Bilancio vengono ricordate quella del 2 febbraio 2021 tra la V Commissione Bilancio e la IX Commissione Trasporti e sempre la V Commissione Bilancio con la X Commissione Attività produttive il 9 febbraio 2021. Per quanto riguarda il Senato, viene ricordato l'importante ruolo conoscitivo dell'Ufficio di presidenza come testimoniano dalla riunione dell'Ufficio di presidenza dell'8^a Commissione del 23 febbraio 2021 e quella sempre dell'Ufficio di presidenza della 7^a Commissione del 9 marzo 2021.

⁵⁰ Come evidenziato sempre da M. CERASE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: genesi, vicende e contenuti*, op. cit., p. 47

⁵¹ <https://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceTesti/027/018A/INTERO.pdf>

⁵² <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1210383.pdf>

⁵³ Doc. XXVII, n. 18-A, sezione n. 6, punto 25

⁵⁴ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=6-00179&ramo=C&leg=18>

⁵⁵ Il parallelismo tra le procedure viene segnalata da M. CERASE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Parlamento: genesi, vicende e contenuti*, op. cit., p. 46, da quale si riprende lo schema.

⁵⁶ La risoluzione n. 6-00189 approvata dalla Camera il 27 aprile 2021, che ha autorizzato il Governo a presentare il PNRR alla Commissione europea, lo ha anche impegnato ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento, nonché la leale collaborazione con le Regioni e gli Enti locali nelle fasi successive del PNRR e la trasmissione della necessaria documentazione relativa al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi contenuti nel PNRR, <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=6/00189&ramo=C&leg=18>

⁵⁷ Stesso contenuto della risoluzione n. 6-00188 approvata dalla Camera <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=6/00188&ramo=SENATO&leg=18>

4. Le modifiche al PNRR e il capitolo aggiunto *REPowerEU*

4.1 La procedura di modifica dei Piani di Ripresa e Resilienza: il contesto europeo e nazionale

Dalla seconda metà del 2021 in Europa si è assistito a un importante incremento del costo del gas, dell'elettricità e dei carburanti a causa di una serie di fattori intersecati tra loro quali un'importata ripresa della domanda economica post-Covid, una ridotta produzione di energia interna e una diminuzione dell'importazione di gas dalla Russia a partire dall'autunno del 2021⁵⁸. Con l'invasione russa in Ucraina del 24 febbraio 2022, la difficile situazione economica-finanziaria che stava investendo l'Europa è sensibilmente peggiorata producendo un'ulteriore crisi energetica trasversale in tutta Europa⁵⁹. Infatti, la Russia, fino all'invasione ai danni dei territori ucraini, è stata il principale fornitore di gas, petrolio e carbone dell'Europa: tra aprile e giugno del 2022 l'Unione Europea ha adottato un embargo totale sul carbone russo e un embargo parziale sul petrolio e alcuni prodotti derivati, giungendo così, a fine 2022, a una riduzione pari al 90% dell'importazione di petrolio dalla Russia⁶⁰.

La conseguente crisi energetica ha accelerato la discussione europea in materia di energia sostenibile e cambiamenti climatici, aspetti già presenti nell'agenda e nei programmi dell'Unione europea⁶¹. L'invasione della Russia ai danni dell'Ucraina ha quindi portato i responsabili politici europei ad elaborare piani volti ad implementare ulteriormente la transizione energetica, con l'obiettivo ulteriore di eliminare la dipendenza dai combustibili fossili russi⁶². Per rispondere a queste necessità, la Commissione europea ha pubblicato l'8 marzo 2022 la comunicazione **"REPowerEU: azione europea congiunta per un'energia più accessibile, sicura e sostenibile"**⁶³, nella quale si definiscono nuove azioni al fine di aumentare la produzione di energia verde e affrancare, quanto prima, l'Europa dalla dipendenza dalle importazioni di energia russa, invitando la Commissione a presentare rapidamente un piano dettagliato sulla scorta della comunicazione pubblicata. Successivamente il 18 maggio 2022 la Commissione europea ha pubblicato il Piano **REPowerEU**⁶⁴ ampliando gli obiettivi già delineati nella comunicazione dell'8 marzo 2022: raggiungere un maggior risparmio energetico, eliminare gradualmente le importazioni di combustibili fossili dalla Russia, diversificare i fornitori di combustibili fossili e accelerare la transizione energetica. Il 10 novembre 2022 il Parlamento europeo, in vista del trilogico, ha approvato il testo del Regolamento nel quale si prevede l'obbligo per gli Stati membri, intenzionati ad avanzare modifiche al proprio PNRR dopo l'entrata in vigore di tale Regolamento, di includere misure volte ad ottenere un maggior risparmio energetico

⁵⁸ Sul punto M. SIDDI – A. ZUDDAS, *Il Piano REPowerEU dell'Unione Europea tra transizione energetica e geopolitica*, in *Ucraina, 2022 un'analisi storica giuridica e politica* (a cura di F. PUBUSA – C. ROSSI), Jovene, Napoli, 2023, p. 95

⁵⁹ Per una visione più completa si rimanda a G. CONTALDI, *Su taluni problemi strutturali del programma Next Generation EU*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 884

⁶⁰ Per un maggior approfondimento sulle sanzioni europee verso la Russia si veda <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/#oilban>. Si segnala inoltre che la Russia ha interrotto le forniture di gas a diversi Stati membri della UE che hanno rifiutato di aderire alle richieste di pagamento in rubli (come Bulgaria e Finlandia) e ne ha ridotto l'esportazione ad altri (come, ad esempio, Germania e Italia, sul punto M. SIDDI – A. ZUDDAS, *Il Piano REPowerEU dell'Unione Europea tra transizione energetica e geopolitica*, op. cit. p. 96

⁶¹ Si fa riferimento al lancio del Green Deal europeo nel dicembre 2019, l'adozione del quadro 2030 per il clima e l'energia e alla legge europea sul clima, nonché del "Fit per 55 Agenda" nel 2021

⁶² Come traspare dal Comunicato della Commissione europea del 18 maggio 2022 [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0230&](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0230&https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9f0a-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF)

⁶³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9f0a-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

⁶⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

e una maggior produzione di energia verde, diversificando inoltre l'approvvigionamento energetico secondo le indicazioni stilate dal Piano **REPowerEU**⁶⁵. Il 21 febbraio 2023 il Consiglio ha formalmente adottato il Regolamento modificativo (UE) 2023/435⁶⁶ finalizzato per l'appunto all'inserimento di capitoli dedicati al Piano **REPowerEU** nei dispositivi per la ripresa e resilienza: in altre parole si prevede che gli Stati membri possano proporre modifiche dei propri Piani nazionali, nell'ambito di **Next Generation EU**, al fine di inserirvi un capitolo dedicato al conseguimento degli obiettivi del piano **REPowerEU**⁶⁷. Il raggiungimento dei **milestone e target** del capitolo **REPowerEU** dovranno realizzarsi entro agosto 2026, e le riforme e gli investimenti saranno ritenuti ammissibili solo qualora abbiano avuto inizio dopo il 1° febbraio 2022⁶⁸. Inoltre, come è noto, il Regolamento (UE) 2021/241 prevede all'art. 21 la possibilità per gli Stati membri di modificare i rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza nell'esclusiva circostanza in cui non siano più in grado di realizzarli, in tutto o in parte, a causa di sopravvenute **circostanze oggettive**. Nelle linee guida pubblicate dalla Commissione europea il 1° febbraio 2023⁶⁹, al fine delineare gli orientamenti per la rimodulazione dei PNRR alla luce del piano **REPowerEU**⁷⁰, si è chiarito come l'aumento dei prezzi dell'energia e dei materiali conseguenti all'invasione russa in Ucraina possano essere invocati come **circostanze oggettive** a sostegno di una richiesta di modifica del Piano ai sensi dell'art. 21. Gli Stati membri sono stati invitati a presentare i capitoli del PNRR dedicati al piano **REPowerEU** entro il 30 aprile 2023 prima del termine legale del 31 agosto 2023 per la presentazione dei Piani nazionali modificati che contemplano una richiesta di prestito.

Sul versante procedurale, le proposte di revisione avanzate dagli Stati membri sono state oggetto di una nuova valutazione da parte della Commissione, la quale ha dovuto accertare sia la fondatezza delle **circostanze oggettive** indicate dagli Stati membri quali cause impeditive sopravvenute che non consentivano la realizzazione del Piano originale, che la correttezza, in termini qualitativi e quantitativi, delle modifiche presentate⁷¹. Successivamente è stata necessaria una nuova approvazione da parte del Consiglio dell'Unione al fine di verificare l'affidabilità dei nuovi impegni assunti e finanziati da tutti i Paesi dell'Unione⁷². Pertanto, sembrano state chiaramente escluse le revisioni ai Piani fondate su ripensamenti o cambi di indirizzo delle scelte condivise in precedenza tra lo Stato membro e la Commissione ovvero basate su modifiche che colmino l'incapacità, non dovuta a **circostanze oggettive**, dello Stato membro nell'attuare il Piano⁷³.

Appare quindi importante evidenziare come i capitoli riguardati il **REPowerEU** siano strettamente connessi con i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza oramai entrati in vigore nei diversi Stati membri. Nel contesto italiano le novità introdotte in sede europea in materia di energia verde, tramite iniziative finaliz-

⁶⁵ In questa sede Parlamento europeo ha approvato in plenaria con 471 voti favorevoli, 90 contrari e 53 astensioni, una serie di emendamenti alla proposta legislativa, che costituiscono la sua posizione nei negoziati con il Consiglio

⁶⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-80-2022-INIT/it/pdf>. Il Regolamento (UE) 2023/435 è stato successivamente pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea <https://politichecoesione.governo.it/media/3085/regolamento-ue-n-435-del-2023-repowereu.pdf?timeStamp=1704460258950>

⁶⁷ Per un maggior approfondimento sulle tappe in sede europea che hanno portato all'approvazione delle modifiche del Regolamento (UE) 2021/241 si veda <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/02/21/eu-recovery-plan-council-adopts-repowereu/>. Inoltre sul Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo si veda L. MARIN, M. MÜNCHMEYER, *Recover and repower? REPowerEU, between crisis management, strategic autonomy, and constitutional constraints*, in www.diritto.comparati.it, 14 febbraio 2023; R. FAMA, *REPowerEU: Next Generation EU's Architecture Beyond the Pandemic*, REBUILD Centre Working Paper, 6, 2023, p. 17 s.; N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, pp. 435-437. Si segnala che il Regolamento (UE) 2023/435, modificativo del Regolamento (UE) 2021/241, è entrato in vigore il 1° marzo 2023.

⁶⁸ <https://politichecoesione.governo.it/media/3085/regolamento-ue-n-435-del-2023-repowereu.pdf>, considerando (10)

⁶⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2023:080:FULL&from=IT#page=13> in particolare p. 13

⁷⁰ N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, ult. op. cit., pp. 435-437.

⁷¹ Si veda inoltre le linee guida pubblicate dalla Commissione europea il 3 marzo 2023 in merito alle procedure di modifica dei piani vigenti e del capitolo sul **REPowerEU** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2023:080:FULL&from=IT>

⁷² F. POLACCHINI, *Nuove emergenze e (possibili?) modifiche del PNRR: profili sostanziali e procedurali*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 4, dicembre 2022, p. 912

⁷³ *Idem*

zate a raggiungere una maggiore indipendenza dalle forniture russe, si sono intersecate a livello temporale con le elezioni politiche svolte in Italia il 25 settembre 2022. Il risultato delle urne premiato in maniera netta la coalizione di centro-destra: nel discorso programmatico del 25 ottobre 2022, presso la Camera dei deputati, il nuovo Presidente del Consiglio, on. Giorgia Meloni, ha affermato come il Governo sia intenzionato a spendere nel modo più efficiente possibile i fondi concessi all'Italia dal **Next Generation EU** “senza ritardi e senza sprechi, e concordando con la Commissione europea gli aggiustamenti necessari per ottimizzare la spesa, alla luce soprattutto del rincoro dei prezzi delle materie prime e della crisi energetica”⁷⁴, annunciando come nelle linee programmatiche del nuovo esecutivo vi rientri anche il tema delle modifiche al PNRR, e di riflesso l’inserimento del capitolo sul **REPowerEU**⁷⁵.

Il nuovo indirizzo politico del Governo Meloni ha tuttavia posto alcuni dubbi riguardanti l’ampiezza della libertà attuativa del proprio programma elettorale alla luce dei provvedimenti adottati dal precedente esecutivo al fine di conseguire gli obiettivi indicati dal PNRR⁷⁶. Alle cronache, infatti, si ricorda l’intenzione del nuovo Governo di introdurre una soglia al di sotto della quale veniva escluso l’obbligo per gli esercenti di accettare i pagamenti attraverso i dispositivi elettronici c.d. “POS”. Nelle volontà del Governo la modifica normativa veniva collocata all’articolo 69, comma 2, del disegno di legge del bilancio per il 2023, che nei fatti era volto a introdurre una soglia di 60 euro sotto la quale non scattava il citato obbligo per gli esercenti⁷⁷. Questa disposizione, tuttavia, andava a confliggere con le disposizioni introdotte del precedente Governo Draghi che sanzionavano gli esercenti che si rifiutavano di accettare il pagamento attraverso dispositivi elettronici a prescindere dall’importo totale. Tali prescrizioni sono state inserite nei due c.d. “decreti-legge PNRR”, n. 152 del 2021 e n. 36 del 2022, adottati ai fine di raggiungere gli obiettivi della **milestone** M1C1-10320⁷⁸ nell’ambito della riforma dell’amministrazione tributaria. Fin dal principio, l’intenzione legislativa del Governo Meloni appariva in evidente contrasto con le disposizioni introdotte dal precedente esecutivo, e di riflesso con alcuni impegni assunti con il PNRR, come traspare anche dalla comunicazione rilasciata da Palazzo Chigi in cui si precisava che “sul tema delle soglie al di sotto delle quali gli esercizi commerciali non sono tenuti ad accettare pagamenti con carte di pagamento, sono in corso interlocuzioni con la Commissione europea dei cui esiti si terrà conto nel prosieguo dell’iter della legge di bilancio”⁷⁹. Nonostante le successive interlocuzioni tra la Commissione e l’esecutivo, con il tentativo di quest’ultimo di giungere quanto meno a una sorta di mediazione sulla soglia, la Commissione europea è risultata essere intransigente, costringendo il Governo ad eliminare la norma introdotta nel disegno di legge per bilancio per il 2023⁸⁰. La situazione appena descritta, invero, non risulta essere una mera questione tecnica bensì rientra in un’importante tema affrontato dalla Commissione europea, ovvero sia il

⁷⁴ Si veda Camera dei deputati, XIX Legislatura, res. Sten, Assemblea, 25 ottobre 2022, p. 8. <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0004/stenografico.pdf>

⁷⁵ In particolare, si veda L. BARTOLUCCI, **Le modifiche del PNRR tra cambi di indirizzo politico e nuove “circostanze oggettive”, in Rassegna Parlamentare**, fasc. 2/2022, pp. 324-325. Nel dettaglio l’A. evidenzia i piani programmatici del nuovo Governo di centro-destra, risultato vincitore dalle elezioni politiche del settembre 2022, e il programma elettorale di Fratelli di Italia, partito che ha ottenuto più voti all’interno della coalizione. Da tali programmi si evince l’intenzione di promuovere una revisione del PNRR in funzione delle mutate circostanze economiche, proponendo alla Commissione alcune modifiche nel quadro stabilito dall’art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241.

⁷⁶ Ci si riferisce alla questione del divieto c.d. “**reversal**”, per il quale si rimanda integralmente a N. LUPO, **Il divieto di investire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”**, in **Forum di Quaderni Costituzionali**, 4, 2023, pp. 11-22, spec. p. 17

⁷⁷ Si veda nel particolare A.C., XIX Legislatura, n. 643, presentato il 29 novembre 2022. L’introduzione doveva avvenire mediante una modifica dell’art. 15, comma 4-bis, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 221. Tuttavia, il suddetto comma 4-bis era stato aggiunto dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Tuttavia, il suddetto comma 4-bis era stato aggiunto dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. “decreto-legge PNRR 3”), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 150.

⁷⁸ Denominata: “Entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato e delle disposizioni regolamentari e completamento delle procedure amministrative per incoraggiare il rispetto degli obblighi fiscali (tax compliance) e migliorare gli audit e i controlli”.

⁷⁹ Così l’ANSA del 29 novembre 2022, ore 7:29

⁸⁰ A.C., XIX Legislatura, n. 643-bis-A, trasmesso all’Assemblea il 21 dicembre 2022, in cui invece rimaneva, nell’art. 1, comma 276, la disposizione sull’innalzamento da 1.000 a 5.000 euro della soglia massima per le operazioni effettuabili in contanti. Sul punto si rimanda ulteriormente a N. LUPO, **Il divieto di investire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”**, op. cit. p. 20

c.d. “**divieto di reversal**”, sancito all’art. 24 par. 3 del Regolamento (UE) 2021/241, che impone che “il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano annullate dallo Stato membro interessato”. Nel rapporto della Commissione europea del 19 settembre 2023 sull’attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza⁸¹, l’Annex 2 approfondisce il meccanismo c.d. “**reversal**”, che consiste nel divieto per gli Stati membri di fare “marcia indietro” rispetto alle riforme legislative già adottate, che non possono essere vanificate una volta versata la rata⁸². Nel caso italiano, in particolare, le misure che il Governo era intenzionato ad introdurre confliggevano per l’appunto con misure presenti nei c.d. “decreti-legge PNRR”⁸³, i quali hanno consentito di raggiungere i 45 traguardi e obiettivi necessari per il conseguimento della seconda rata, elargita dalla Commissione europea in data 8 novembre 2022⁸⁴. Il rischio italiano di incorrere in un caso di **reversal** evidenzia come la discrezionalità degli esecutivi possa subire indirettamente un limite nell’attuazione del proprio indirizzo politico in ragione del **non reversal**, non potendo rinunciare ad elementi essenziali presenti nelle **milestone** individuati dal Piano e raggiunte in precedenza attraverso l’attuazione di apposite riforme legislative⁸⁵.

4.2. Il Parlamento alle prese con le modifiche al Piano: tra il tentativo di dirigere l’esecutivo attraverso lo strumento delle mozioni e le interlocuzioni in Commissioni

Per quanto riguarda le procedure parlamentari italiane, nell’ipotesi in cui il Governo intenda presentare alla Commissione europea modifiche al PNRR, o un nuovo PNRR, in ragione di **circostanze oggettive** sopravvenute, ai sensi dell’art. 9-bis, comma 2, del d.l. n. 152 del 2021 l’esecutivo è tenuto a trasmettere alle Camere, prima del suo invio alla Commissione europea e in tempo utile per consentirne l’esame parlamentare, la proposta del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza modificato o del nuovo Piano.

A livello parlamentare, la Camera dei deputati, in un modo analogo all’attuazione dei contenuti del Piano originale, si è attivata in maniera autonoma e antecedente rispetto alla presentazione del nuovo Piano alle Camere, attraverso l’uso di strumenti parlamentari consoni ad indirizzare le scelte dall’esecutivo nella stesura delle modifiche del Piano e del capitolo aggiunto sul **REPowerEU**. Infatti, si ricordano le diverse mozioni parlamentari presentate sia da esponenti dell’opposizione che della maggioranza. In particolare, in data 26 aprile 2023, si è avviata la discussione delle mozioni Cappelletti ed altri n. 1-00100⁸⁶, De Luca ed altri n. 1-00127⁸⁷, Benzoni ed altri n. 1-00130⁸⁸ e Evi ed altri n. 1-00131⁸⁹ concernenti iniziative in relazione al Piano **REPowerEU** e ai relativi investimenti in campo energetico nell’ambito del PNRR. In data 9 maggio

⁸¹ “On the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward” – COM(2023) 545 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0545>

⁸² N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, op. cit., p. 14

⁸³ Decreti-legge n. 152 del 2021 e n. 36 del 2022

⁸⁴ Si veda il comunicato del MEF, <https://www.mef.gov.it/inevidenza/PNRR-Commissione-Ue-versa-seconda-rata-da-21-miliardi.-Raggiunti-45-traguardi-e-obiettivi/>

⁸⁵ Come evidenzia N. LUPO, in *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, op. cit., p. 16 : “Al tempo stesso, e infine, si chiarisce che il divieto di reversal non comporta una sorta di cristallizzazione assoluta delle misure poste in essere dallo Stato membro per attuare una riforma o un investimento previsti nel PNRR: cambiamenti successivi sono ammessi, purché non facciano venir meno i requisiti della milestone, per come individuati in ciascun Piano.”

⁸⁶ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=1/00100&ramo=C&leg=19>

⁸⁷ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=1/00127&ramo=C&leg=19>

⁸⁸ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=1/00130&ramo=C&leg=19>

⁸⁹ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=1/00131&ramo=C&leg=19>

2023 le citate mozioni sono state respinte, mentre è stata approvata la mozione di maggioranza Caramanna ed altri n. 1-00135⁹⁰. Successivamente il 20 giugno 2023 entrambe le Assemblee hanno esaminato ulteriori mozioni parlamentari. Alla Camera⁹¹ sono state presentate le mozioni Braga ed altri n. 1-00143⁹², Francesco Silvestri ed altri n. 1-00146⁹³, Richetti ed altri n. 1-00154⁹⁴, Zanella ed altri n. 1-00156⁹⁵ e Foti ed altri n. 1-00158⁹⁶, tutte concernenti iniziative in materia di attuazione del PNRR. Di queste sono state approvate la mozione di maggioranza a primo firmatario Foti ed altri n. 1-00158, mentre per l'opposizione è stato approvato il capoverso 11⁹⁷ del dispositivo della mozione Braga ed altri n. 1-00143, il capoverso 9⁹⁸, riformulato, del dispositivo della mozione Francesco Silvestri ed altri n. 1-00146 e il capoverso 9⁹⁹ del dispositivo della mozione Zanella ed altri n. 1-00156. Al Senato¹⁰⁰, invece, nel medesimo giorno, sono state approvate la mozione Paita ed altri n. 1-00052¹⁰¹, la mozione Malan ed altri n.1-00053¹⁰² e il punto 11¹⁰³ della mozione Boccia ed altri n. 1-00050 (testo 2) votata per parti separate.

La volontà delle Camere di indirizzare le modifiche al PNRR, ben prima della presentazione in Parlamento delle proposte di revisioni avanzate dall'esecutivo, è desumibile dallo strumento di indirizzo utilizzato, ossia la mozione parlamentare¹⁰⁴. Si ricorda, infatti, che tale strumento, a iniziativa non individuale, si caratterizza per attivare un procedimento autonomo che non necessita di appoggiarsi ad altri procedimenti in essere, il quale si conclude con un dibattito e una deliberazione dell'Aula. Oltre alla funzione sanzionatoria, il voto finale di una mozione può definire indirizzi politici tramite direttive parlamentari al Governo¹⁰⁵. La scelta quindi di utilizzare le mozioni parlamentari risiede nelle caratteristiche insite di tale strumento: la sua polivalenza e l'autonomia lo rende il più incisivo tra gli atti di indirizzo, nonché l'unico citato in Costituzione all'art. 94, in grado di consentire alle Camere di poter definire in modo proprio l'indirizzo politico nei confronti dell'esecutivo¹⁰⁶.

Inoltre, come per l'attuazione del Piano originale, anche per la redazione del nuovo PNRR e del capitolo aggiuntivo sul **REPowerEU** vi sono state più interlocuzioni tra il Governo e il Parlamento, al fine di rendere edotte le Camere delle scelte dell'esecutivo e allo stesso tempo di fornire informazioni conoscitive all'Assemblea. Di fatto, anche per la procedura redazione sul nuovo Piano, il Parlamento ha abdicato nei confronti dell'esecutivo rispetto alla funzione legislativa, implementando tuttavia come contraltare il potere conoscitivo e di controllo. Per l'appunto, si deve ricordare come con il d.l. n. 13 del 2023 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 41 del 2023, nonché attuata con il successivo DPCM 26 aprile 2023, il Governo ha deciso di assegnare alla Cabina di regia per il PNRR un ruolo primario nel confronto istituzionale con

⁹⁰ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1-00135&ramo=C&leg=19>

⁹¹ Per un quadro sulle votazioni si veda Camera dei deputati, XIX Legislatura, res. sten, Assemblea, 20 giugno 2023, pp. 12-42

<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0122/stenografico.pdf>

⁹² <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1-00143&ramo=C&leg=19>

⁹³ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1-00146&ramo=C&leg=19>

⁹⁴ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1-00154&ramo=C&leg=19>

⁹⁵ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1-00156&ramo=C&leg=19>

⁹⁶ <https://aic.camera.it/aic/scheda.html?numero=1-00158&ramo=C&leg=19>

⁹⁷ "a non utilizzare, alla luce della discussione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2023) 237 final 2023/0140 (COD), le risorse di pertinenza del PNRR per la produzione di munizioni e armamenti in conseguenza degli aiuti forniti all'Ucraina", si veda nota 91

⁹⁸ "a scongiurare la distrazione delle risorse del Pnrr a favore del co-finanziamento dell'industria della difesa, in particolare per la produzione di armamenti, considerato che tali fondi rappresentano lo strumento principale di ripresa e rilancio dell'economia del Paese provato dalla recente pandemia", si veda nota 92

⁹⁹ "a escludere qualunque utilizzo delle risorse del PNRR per investimenti e acquisti in armamenti, e comunemente a informare il Parlamento su qualunque decisione relativa alle richiamate risorse", si veda nota 94

¹⁰⁰ Per un quadro sulle votazioni si veda Senato della Repubblica, XIX Legislatura, res. Sten, Assemblea, 20 giugno,

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1380455.pdf>,

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1380455.pdf>

¹⁰¹ <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=19&id=1380382>

¹⁰² "ad escludere l'utilizzo delle risorse di pertinenza del PNRR per la produzione di armi e munizioni in conseguenza degli aiuti forniti all'Ucraina.", si veda per completezza <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=19&id=1379524>

¹⁰⁴ Art. 110, Regolamento Camera; Art. 157, Regolamento Senato

¹⁰⁵ Sulle funzioni delle mozioni parlamentari si veda, L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, op.cit., pp. 251 ss.

¹⁰⁶ G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968

il mondo del partenariato e delle parti sociali finalizzato all’attuazione delle modifiche al PNRR e alla redazione del capitolo aggiuntivo sul **REPowerEU**¹⁰⁷. Tuttavia, non deve sfuggire come la Cabia di regia, organo di indirizzo politico che coordina e dà impulso all’attuazione del Piano, è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri ovvero dal Ministro con delega al PNRR, confermando quindi l’importante ruolo dell’esecutivo nella stesura dei nuovi contenuti del Piano¹⁰⁸.

Per quanto riguarda l’interlocuzione dialettica tra il Governo e il Parlamento, in merito alle novità introdotte nel Piano, si ricordano quattro momenti¹⁰⁹. Il primo è consistito nell’audizione¹¹⁰ svolta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, on. Raffaele Fitto, il 15 marzo 2023 presso le Commissioni riunite V e XIV Camera e 4° e 5° Senato (Bilancio e Politiche dell’Unione europea). Seppur l’audizione aveva ad oggetto la Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale – Programmazione 2014-2020¹¹¹, tuttavia sono stati affrontati anche i temi della integrazione della programmazione del PNRR e del capitolo aggiuntivo del **REPowerEU**.

Il secondo momento dialettico invece è avvenuto in Aula Camera, il 14 aprile 2023, con l’interpellanza n. 2-00124¹¹² a primo firmatario on. De Luca concernente **“Chiarimenti in merito al capitolo REPowerEU del Pnrr, con particolare riferimento ai tempi di presentazione, ai contenuti e alle eventuali consultazioni svolte”**. Oltre ad alcuni aspetti tecnici, il Governo ha dichiarato che, al fine di garantire il pieno coinvolgimento del Parlamento in merito all’aggiornamento del Piano e all’utilizzo delle risorse dei fondi **REPowerEU**, avrebbe provveduto a trasmettere alle Camere una relazione illustrativa, contenente gli investimenti e le riforme inseriti nella proposta di aggiornamento del PNRR, comprensive del capitolo **REPowerEU**.

Il terzo momento occorso il 26 aprile 2023, il medesimo giorno della presentazione delle mozioni parlamentari sopracitate, durante il quale sono state rese al Senato¹¹³ e alla Camera¹¹⁴ informative urgenti da parte del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e conseguente discussione¹¹⁵.

Il quarto e ultimo momento è avvenuto durante l’audizione¹¹⁶ svolta dal Ministro Fitto, il 19 luglio 2023, presso le Commissioni riunite V e XIV Camera e 4^a e 5^a Senato nell’ambito dell’esame della Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR. Infatti in tale Relazione, presentata in Parlamento il 7 giugno 2023, il Governo ha preannunciato tre gruppi di proposte riguardanti il nuovo capitolo sul **REPowerEU**: il primo concernente le reti di trasmissione e distribuzione di energia, anche riferite al gas, nella prospettiva della riconversione degli impianti al trasporto di idrogeno; il secondo riguardante la produzione di energie rinnovabili e la riduzione della domanda di energia o la sua riqualificazione verso fonti rinnovabili;

¹⁰⁷ Come confermato anche dalla “Terza Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) (Aggiornata al 31 maggio 2023)”, p. 141
¹⁰⁸ G. MENEGUS, La riforma della governance del PNRR, op. cit. p. 225
¹⁰⁹ Si veda Dossier Camera, Monitoraggio dell’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Le proposte del Governo per la revisione del PNRR e il capitolo REPowerEU, 31 luglio 2023 https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28_Ra.pdf?_1705482548356, p. 8
¹¹⁰ Coesione europea e nazionale, udizione Ministro Fitto, Commissioni Riunite V e XIV della Camera dei deputati e 4^a e 5^a del Senato della Repubblica, <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2023/03/15/leg.19.bol0078.data20230315.com0514c0405.pdf>
¹¹¹ https://2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/LSOLE24ORE/OUOTIDIANI_VERTICALI/Online/Oggetti_Embedded/Documenti/2023/02/17/Relazione2014-2020_20220215_v22_230216_200815.pdf
¹¹² Camera dei deputati, XIX Legislatura, Allegato-A ai resoconti, 14 aprile 2023, https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0087/leg.19.sed0087.allegato_a.pdf, p. 7
¹¹³ Senato della Repubblica, XIX Legislatura, res. Sten, Assemblea, mercoledì 26 aprile 2023, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01375534.pdf>, p. 33
¹¹⁴ Camera dei deputati, XIX Legislatura, res. Sten, Assemblea, mercoledì 26 aprile 2023, <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0092/stenografico.pdf>, p. 45
¹¹⁵ Si segnala in particolare che nel corso di esse è stato affrontato il tema delle azioni intraprese per gestire e superare le criticità emerse in sede di verifica del raggiungimento di alcuni dei 55 traguardi e obiettivi del secondo semestre 2026, con specifico riguardo a tre misure concernenti i Piani Urbani Integrati di Venezia e Firenze (M5C2-13), lo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento (M2C3-9) e le concessioni nelle aree portuali (M3C2-2), nonché sono stati forniti aggiornamenti sul percorso di rimodulazione del Piano.
¹¹⁶ Relazione PNRR, Audizione Fitto, Commissioni riunite V e XIV della Camera dei deputati e 4° e 5° del Senato della Repubblica, <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2023/07/19/leg.19.bol0145.data20230719.com0514c0405.pdf>

infine, il terzo attinente alle misure di sostegno alle catene del valore, con particolare riguardo alla promozione delle filiere dell'energia rinnovabile, nella prospettiva dell'economia circolare e del recupero dei materiali rari¹¹⁷.

La Cabina di regia per il PNRR ha approvato il Rapporto intitolato "Proposte per la revisione del PNRR e capitolo **REPowerEU**", pubblicato dal Governo il 27 luglio 2023. Il Rapporto illustra le proposte di modifica del PNRR, articolandole sulla base delle Missioni e delle relative componenti per un complesso di 144 tra investimenti e riforme, mentre le proposte per il capitolo aggiuntivo **REPowerEU** si articolano in 6 riforme e 19 investimenti, di cui 4 costituiscono un rafforzamento di misure già contenute nel PNRR. In data 1° agosto 2023, al Senato, a seguito delle comunicazioni del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza con la conseguente discussione, è stata approvata la risoluzione n. 6-00044¹¹⁸ che ha accolto e modifiche al Piano e ha impegnato il Governo a trasmettere alla Commissione europea la proposta di revisione comprensiva del capitolo **REPowerEU**. Nel medesimo giorno e con le medesime modalità, alla Camera, dopo le comunicazioni del Ministro, è stata approvata la risoluzione n. 6-00044¹¹⁹ di analogo contenuto a quella del Senato. Il Governo, il 7 agosto 2023, ha presentato alla Commissione europea la richiesta di modifica complessiva del PNRR italiano con la revisione degli investimenti e delle riforme, nonché l'inserimento del capitolo riguardante l'attuazione dell'iniziativa **REPowerEU**¹²⁰. In data 24 novembre la Commissione europea ha comunicato di aver accettato¹²¹ le modifiche avanzate dal Governo italiano e il capitolo aggiuntivo sul **REPowerEU**. In base alla procedura delineata dal Regolamento europeo che istituisce il dispositivo di ripresa e resilienza, il Consiglio UE era tenuto a pronunciarsi sulla valutazione della Commissione entro quattro settimane: l'8 dicembre 2023 ha approvato con decisione di esecuzione le modifiche dei Piani e di alcuni capitoli aggiunti del **REPowerEU** di 13 Stati membri, compreso quello italiano¹²².

5. Conclusioni e spunti in chiave prospettica sulle funzioni di indirizzo e controllo

All'interno della sfera del controllo sull'esecutivo si può osservare la propensione dei parlamenti a utilizzare le proprie procedure in modo polivalente¹²³, al fine di aumentare la relativa partecipazione nei processi decisionali, cercando così di compensare indirettamente la perdita di potere sul piano legislativo¹²⁴. È noto come l'azione di vigilanza del Parlamento verso l'esecutivo trovi uno dei propri fondamenti¹²⁵ nell'evoluzione del parlamentarismo nell'esperienza repubblicana¹²⁶. A tal proposito può essere utile osservare le differenze tra il controllo parlamentare e l'indirizzo politico: il primo si concretizza in una sorta

¹¹⁷ Dossier, XIX Legislatura, Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Terza Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP28_R.pdf?_1705259927248, p. 24

¹¹⁸ Senato della Repubblica, XIX Legislatura, res. Sten, Assemblea, 1 agosto 2023, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1385738.pdf> p. 35 e p. 137

¹¹⁹ Camera dei deputati, XIX Legislatura, Allegato-A ai resoconti, 1 agosto 2023, https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0151/leg19.sed0151.allegato_a.pdf

¹²⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_23_4102

¹²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6050

¹²² <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/12/08/recovery-fund-council-greenlights-amended-national-plans-for-13-member-states/>

¹²³ A. MANZELLA, *La funzione di controllo*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti. Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, pp. 213 ss.

¹²⁴ E. GRIGLIO, *La fisarmonica parlamentare in prospettiva comparata*, op.cit., p. 89

¹²⁵ Il tema del controllo parlamentare è stato oggetto di numerosi contributi dalla parte della dottrina, R. MAFFIO, *Quis custodiet ipsos custodes? Il controllo parlamentare dell'attività di governo in prospettiva comparata*, in *Quaderni di Scienza politica*, 9, 2, 2022, pp. 33 ss.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1968; C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974; M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996; G. PASQUINO - R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 179 ss.

¹²⁶ G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2005, pp. 792 ss.

di “controllo-verifica” dei risultati raggiunti dall’esecutivo, accentuando il ruolo dell’opposizione, il secondo, invece, si fonda sull’intrinseca omogeneità tra maggioranza e Governo, traducendosi in una attività di controllo-indirizzo¹²⁷.

Di fatto, quello che accumuna entrambe le funzioni è l’attività conoscitiva: entrambe possono essere svolte in modo efficace e puntuale solo se le assemblee parlamentari hanno la capacità di costruirsi un bagaglio di informazioni completo e indipendente dalla sfera dell’esecutivo¹²⁸. L’attività controllo si traduce, quindi, nell’utilizzo di strumenti e procedure indipendenti con il fine di determinare il processo decisionale attraverso l’acquisizione di informazioni, un confronto costante con il Governo e l’utilizzo di strumenti di indirizzo politico¹²⁹.

Nel periodo pandemico e nella successiva elaborazione del PNRR, la funzione conoscitiva e di controllo-indirizzo ha permesso ai Parlamenti nazionali di compensare la perdita di potere nell’adozione di misure, operando **ex ante** tramite atti di indirizzo ed **ex post** mediante l’attivazione di strumenti che imponevano all’esecutivo di dare conto delle decisioni prese e dei risultati ottenuti. In particolare, accanto ai meccanismi più tradizionali, come il diffuso ricorso ad audizioni di componenti del Governo o esperti, si evidenzia una spinta parlamentare verso un controllo volto al raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi attraverso gli strumenti della valutazione di impatto. Tale prospettiva consente di rendere più incisivo il controllo parlamentare e permette alle assemblee di inserirsi nell’azione amministrativa e politica dell’esecutivo¹³⁰.

Nel caso italiano, seppur con qualche difficoltà, il Parlamento è riuscito ritagliarsi un margine di incisività nella redazione della versione finale del PNRR, “attraverso la reinterpretazione del tradizionale sistema di interlocuzione istituzionale degli atti di indirizzo per calarlo sull’interlocuzione informale del Governo e della Commissione europea”¹³¹. Riguardo la seconda fase di controllo e di valutazione **ex post**, la legge¹³² se da un lato prevede l’aggiornamento costante sull’attuazione del PNRR, dall’altro non stabilisce in modo puntuale e specifico se e come il Parlamento dovrà usare tali informazioni¹³³. Appare certo, però, che all’interno del controllo parlamentare si possano aprire spazi, “almeno potenzialmente”, per “lo sviluppo di nuovi e ulteriori, auspicabilmente più efficaci e dinamici, poteri e procedimenti parlamentari di controllo”¹³⁴. Inoltre, il continuo flusso di informazioni sull’inveramento del Piano e i suoi effetti, consentirebbero al Parlamento e al Governo di condividere, in sede di programmazione, la scelta degli strumenti normativi più idonei¹³⁵ permettendo di “creare, nell’attuazione del PNRR, un **continuum** virtuoso tra valutazione delle politiche pubbliche e politiche sulla qualità della normazione e della legislazione”¹³⁶.

Per ottenere una maggiore celerità nel flusso di informazioni, in un’ottica di efficienza e risparmio dei tempi, un elemento da considerare potrebbe essere quello di rendere più strutturata la condivisione di informazioni tra le Commissioni permanenti dei due rami parlamentari: questo implicherebbe anche la

¹²⁷ V. CASAMASSIMA, *L’opposizione in Parlamento: le esperienze britanniche a confronto*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 431

¹²⁸ E. VIVALDI, *L’attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR*, op. cit., p. 114

¹²⁹ A. FOURMONT – B. RIDARD, *Parliamentary oversight in the health crisis*, in “*European Issues*”, 2020, p. 558; D. PICCIONE, *Le metamorfosi del parlamentarismo. Lo stato attuale del parlamento attraverso una rilettura dell’ultimo saggio di Ernst Cassirer*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2020, p. 3301

¹³⁰ E. GRIGLIO, *La fisarmonica parlamentare in prospettiva comparata*, op. cit., p. 107

¹³¹ A. VERNATA, *La Costituzione e l’Europa alla prova del recovery plan*, in *Politica del diritto*, n. 2/2022, p. 246

¹³² Si fa riferimento all’art.1, comma 1045, legge n. 178 del 2020 e al d.l. n. 77 del 2021

¹³³ C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 331. In particolare, l’A. ritiene che “il PNRR costituisce l’occasione per il Parlamento di recuperare terreno, attraverso il miglioramento della programmazione legislativa, della qualità e semplificazione della stessa, nonché del controllo e della valutazione ex ante ed ex post”.

¹³⁴ N. LUPO, *Introduzione. Le metamorfosi del Parlamento, in Le metamorfosi del Parlamento* (a cura di N. LUPO), special issue di Rassegna di diritto pubblico europeo, n. 1/2019, p. 9

¹³⁵ L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano di ripresa e resilienza*, op. cit., p. 542

¹³⁶ Camera dei deputati, *Il PNRR e le assemblee legislative*, op.cit., p. 8.

condivisione dei calendari, promuovendo sempre più una programmazione legislativa comune tra Parlamento e Governo¹³⁷.

Inoltre, è stata avanzata l'ipotesi in sede istituzionale di istituire una sede parlamentare **ad hoc**¹³⁸, secondo uno schema bicamerale, con il compito di raccolta e raccordo delle attività conoscitive e di indirizzo delle singole Commissioni permanenti. Tale soluzione avrebbe come risolto quello di "alleggerire" i compiti delle Commissioni Bilancio, già alle prese con l'ordinaria attività legislativa e di verifica dei documenti di bilancio, e di evitare un'eccessiva frammentazione dei lavori parlamentari in organi diversi¹³⁹. Inoltre, tale commissione potrebbe interfacciarsi direttamente con la Cabina di regia, alla quale fornire un flusso continuo di informazioni e dati relativi a ciascuna missione e componente del Piano. Così facendo, si può prospettare una vera e propria attività di valutazione delle politiche pubbliche sull'inveramento del PNRR, come naturale conseguenza delle funzioni di monitoraggio sul Piano¹⁴⁰.

¹³⁷ L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano di ripresa e resilienza*, op. cit., p. 529; E. VIVALDI, *L'attività conoscitiva, di indirizzo e di controllo del Parlamento in relazione al PNRR*, op. cit., p. 134

¹³⁸ Un'indicazione in tal senso si rinvia in *Il PNRR e le assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, Roma, 2022, pp. 22 ss. Dubbio a riguardo vengono riportati da N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, 7 settembre 2022, p. 7, il quale sostiene che tale soluzione "avrebbe infatti comportato un sostanziale esautoramento di quasi tutte le commissioni permanenti".

¹³⁹ V. LIPPOLIS, *Il controllo parlamentare nelle situazioni eccezionali: meno momenti rituali, più incisività*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR* (a cura di V. DI PORTO-F. PAMMOLI-A. PIANA), Il Mulino, Bologna, 2022, p. 162

¹⁴⁰ Tale funzione era contenuta nella c.d. riforma "Renzi-Boschi", la quale prevedeva l'introduzione, presso il Senato, di una funzione parlamentare di valutazioni delle politiche pubbliche, provando così a superare l'approccio di parte degli schieramenti politici nel controllo parlamentare. La riforma costituzionale prevedeva per le Camere un ruolo diverso nell'esercizio della funzione di controllo: alla Camera dei deputati spettava il compito di controllo "sanzione", ossia sull'operato del Governo, mentre al Senato era affidato il controllo "valutazione" sulle politiche pubbliche. Per un maggior apprendimento sul tema N. RANGONE, *La valutazione delle politiche pubbliche nella riforma del Senato tra tecnica e politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 48, 187/188, 2015, pp. 85-103; E. GRIGLIO, *La tassonomia delle funzioni non legislative delle Camere: una prova per il bicameralismo differenziato*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 187-188, 2015, pp. 105 ss.