



PAOLO PILUSO\*

## CONTRIBUTO ALLO STUDIO DELLA NATURA GIURIDICA DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA \*\*

**Abstract [It]:** Il contributo, muovendo da una nozione neutra e strumentale di pianificazione/programmazione economica, intende offrire un quadro problematico intorno alla natura giuridica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, alla luce di alcuni spunti di riflessione forniti dal dibattito dottrinale italiano degli anni Sessanta e Settanta sull’esperienza della “legge di piano”. In particolare – ferma restando la “vincolatività esterna” del Piano, in quanto allegato ad una decisione di esecuzione di un Regolamento UE – ci si confronterà con le tesi sulla “normativizzazione” dell’indirizzo politico (espresso attraverso il Piano) e sulla “legificazione implicita”, verificandone la tenuta di fronte al rispetto della riserva di legge di cui all’art. 41, terzo comma, Cost. (la cui *ratio* è individuata nell’attribuzione al Parlamento, nella forma della legge, della determinazione dell’indirizzo pianificatorio, come *species* autonoma e costituzionalmente rilevante dell’indirizzo politico). Di qui l’invito a riscoprire la centralità del Parlamento, sul presupposto della necessità – secondo la lezione di Alberto Predieri – di una “piena coincidenza della direzione politica e della direzione economica nell’organo tipicamente rappresentativo della comunità”.

**Abstract [En]:** The contribution, starting from a neutral and instrumental notion of economic planning/programming, intends to offer a problematic framework around the juridical nature of the National Recovery and Resilience Plan, in light of some fruitful reflections coming from the Italian doctrinal debate of the Sixties and Seventies on the experience of the “planning law”. In particular – without prejudice to the “external bindingness” of the Plan, as it is attached to a decision of execution of an EU Regulation – we will deal with the theses on the “normativisation” of the political address (expressed through the Plan) and on “implicit legislation”, verifying the obligation to comply with the legal reserve referred to in the art. 41, third paragraph, of the Constitution (the ratio of which is identified in the attribution to Parliament, in the form of the law, of the determination of the “planning address”, as an autonomous and constitutionally relevant species of the “political address”). Hence, the invitation to rediscover the centrality of Parliament is sustained, on the assumption of the need – according to Alberto Predieri’s lesson – of a “full coincidence of political direction and economic direction in the typically representative body of the community”.

**Parole chiave:** Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; legge di piano; riserva di legge; “legislazione implicita”;

**Keywords:** National Recovery and Resilience Plan; Italian Planning Law; Legal Reserve; “Implicit Legislation”;

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. Problemi giuridici della pianificazione economica. – 2. Il grande precedente: la legge di piano. Il dibattito sul rapporto tra piano e sistema delle fonti. – 3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un quadro problematico tra “normativizzazione” dell’indirizzo

\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale - Università degli Studi di Salerno.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

politico e “legificazione implicita”. La questione della riserva di legge ex art. 41, terzo comma, Cost. – 4. Conclusioni: indirizzo pianificatorio e ruolo del Parlamento. Questioni aperte.

## 1. Introduzione. Problemi giuridici della pianificazione economica

Nel 1960 il giurista bulgaro Konstantin Katzarov, in un luogo della sua fortunata *Théorie de la nationalisation*, scriveva che “*le juriste de formation classique doit faire preuve de courage pour se lancer dans la recherche de la solution des difficultés que le planisme orthodoxe introduit dans la systématique juridique*”<sup>1</sup>. A più di sessant’anni di distanza, queste parole suonano ancora attuali, sicché il giurista è tuttora chiamato ad affrontare quella descritta ‘prova di coraggio’ ove intenda cimentarsi con l’analisi dei problemi posti dalla pianificazione economica<sup>2</sup>.

Certamente non sfugge che i tempi del citato “*planisme orthodoxe*” sono piuttosto lontani, essendo tramontati in uno ai regimi di socialismo reale dell’Europa orientale e dello spazio sovietico, o, se ancora “viventi”, sono riconducibili ad esperienze extra-europee, non di rado di difficile collocazione entro le tradizionali famiglie giuridiche (su tutti, l’esempio cinese).

Eppure – sia pur nei modi di un “*planisme hétérodoxe*”, volendo ancora parafrasare Katzarov – oggi proliferano forme di pianificazione economica che offrono vari problemi di inquadramento giuridico, specie entro il contesto di un rinnovato interventismo pubblico nell’economia che pare subentrare ad una ormai morente era neoliberista (e alla sua cieca fiducia nelle “magnifiche sorti e progressive” dei mercati globali auto-regolantis)<sup>3</sup>. È in questa delicata epoca di transizione – o, se si vuole, di “trasformazione” delle costituzioni economiche intese alla stregua di “forme” di un “sistema economico”<sup>4</sup> (cioè, per meglio dire, nel passaggio dalla *forma* neoliberale ad una

\*Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale - Università degli Studi di Salerno.

\*\* Contributo sottoposto a *peer-review*.

<sup>1</sup> K. KATZAROV, *Théorie de la nationalisation*, Editions de la Baconnière, Neuchâtel, 1960, p. 336.

<sup>2</sup> Per una riflessione generale, tecnico-economica, resta imprescindibile V. MARRAMA, *Problemi e tecniche di programmazione economica*, Cappelli, Bologna, 1968; sui profili di teoria e politica economica, v. A. FRANCHINI STAPPO, *Ragioni e limiti della pianificazione economica*, Morano, Napoli, 1964.

<sup>3</sup> In argomento, *ex multis*, v. A. MORRONE, *Sul ritorno dello Stato nell’economia e nella società*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2023, pp. 269 ss.

<sup>4</sup> Secondo lo strumentario teorico-concettuale di V. MOREIRA, *Economia e Constituição. Para o conceito de constituição económica*, ed. Università di Coimbra, Coimbra, 1979, in particolare pp. 46 ss.: per l’A. la costituzione economica può essere intesa tanto come “garanzia giuridica di una concreta forma economica di un determinato sistema economico” (secondo l’accezione che qui si è proposta) quanto come il “fondamento di un determinato ordine economico”, sicché essa viene individuata sia come la cristallizzazione giuridica di una particolare “forma”, cioè di una modalità di manifestazione, che può assumere un “sistema economico” dato da un determinato modo di produzione (ad esempio, la forma concorrenziale del sistema economico capitalistico dato dal relativo modo di produzione), sia come il fondamento della struttura ordinatrice di una singola concreta economia (l’“ordine economico”).

Sul concetto di costituzione economica la letteratura è sterminata. Per un quadro del dibattito tedesco sulla *Wirtschaftsverfassung*, v. R. MICCÙ, “Economia e costituzione”: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca, in *Quaderni del pluralismo*, 1996, pp. 243-288; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L’Euro e la disciplina costituzionale dell’economia*, Giappichelli, Torino, 2002; F. SAIITO, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della “costituzione economica” in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015. Sul dibattito weimariano, v. in particolare, da ultimo, G. GREGOIRE, *The Economic Constitution under Weimar: Doctrinal Controversies and Ideological Struggles*, in G. GREGOIRE – X. MINY (eds.),

forma neo-interventista dello stesso sistema economico dato dal modo di produzione capitalistico) – che si inserisce anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nel quadro del programma europeo *Next Generation EU*, il quale ha inteso segnare – pur tra

---

*The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2022, pp. 53 ss., che ricostruisce analiticamente le posizioni di Hugo Sinzheimer (del quale, v. gli scritti raccolti in H. SINZHEIMER – E. FRAENKEL, *Die Justiz in der Weimarer Republik*, Luchterhand, Berlin, 1968; H. SINZHEIMER, *Ein Arbeitstarifgesetz*, Dunker & Humblot, Berlin, 1971; ID., *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie*, Köln, Frankfurt, 1976), Walther Rathenau (W. RATHENAU, *L'economia nuova*, trad. it., Aragno, Torino, 2019), Carl Schmitt (C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, trad. it. a cura di A. CARACCILO, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 149 ss.; ID., *Stato forte ed economia sana*, 1932, trad. it. in *Filosofia politica*, 1/2019, pp. 7 ss.), Edgar Tatarin-Tarnheyden (E. TATARIN-TARNHEYDEN, *Berufsverbände und Wirtschaftsdemokratie. Ein Kommentar zu Artikel 165 der Reichsverfassung*, Reimar Hobbing, Berlino, 1930), Hermann Heller (H. HELLER, *Dottrina dello Stato*, trad. it., ESI, Napoli, 1988), Franz von Neumann (F. NEUMANN, *Über die Voraussetzungen und den Rechtsbegriff einer Wirtschaftsverfassung*, in *Die Arbeit*, 1931, pp. 596 ss., disponibile anche in traduzione spagnola, *Sobre los requisitos y el concepto jurídico de una constitución económica*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 1/2008, [www.ugr.es/~redce](http://www.ugr.es/~redce)). Sulla costituzione economica nel pensiero ordoliberal (e sui rapporti con il decisionismo schmittiano), cfr. W. BONEFELD, *The Strong State and the Free Economy*, Rowman & Littlefield, Londra – New York, 2017; A. ZANINI, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti*, Il Mulino, Bologna, 2022; L. MESINI, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell'ordoliberalismo*, Il Mulino, Bologna, 2023.

Nella dottrina italiana, rifiutano l'impiego stesso della nozione di “costituzione economica” M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol. V, Utet, Torino, 1991, pp. 373 ss. e A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, in particolare pp. 582-583, nota 3.

La complessità e la varietà che caratterizzano il dibattito tedesco, anche in virtù di un dialogo continuo tra scienza giuridica e scienza economica, si rinvengono solo in parte nel dibattito teorico italiano sulla nozione di costituzione economica. Non a caso, in effetti, già in tempi, per così dire, non sospetti, si era registrato che il metodo di indagine impiegato in Germania intorno all'elaborazione della categoria di *Wirtschaftsverfassung* non avesse conosciuto nella dottrina al di qua delle Alpi una certa utile applicazione (è questa la constatazione di G. MOTZO – A. PIRAS, *Espropriazione e 'pubblica utilità'*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 199, nota 92, richiamati da U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Cedam, Padova, 1964, v. ristampa anastatica ed. 2014, p. 73, nota 9). Né era sfuggito, ancora, che, sebbene utilizzata di frequente, mancasse una “ricostruzione soddisfacente della nozione di costituzione economica sia per quanto riguarda il dover essere costituzionale sia per quanto riguarda l'integrazione con gli istituti affermatasi nella realtà”: così F. MERUSI, *Art. 47*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1980, vol. 3, p. 153, nota 1 (simile accento è posto da R. MICCÙ, “Economia e costituzione”: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca, cit., p. 250). Neppure l'elaborazione, tutta italiana, della costituzione economica nelle dottrine economiche e sociologiche risalenti al Loria ebbe a giocare un'influenza sulla scienza giuspubblicistica nostrana.

In tema, sia consentito il rinvio a P. PILUSO, “Costituzione economica” e teoria della costituzione materiale, in *Rivista di Diritto Pubblico Europeo – rassegna online*, 2/2023, pp. 357-428, nel quale è affrontato il tema della “costituzione economica” muovendo da una proposta tassonomica complessa, protesa a distinguere i plurimi usi e significati della nozione alla luce di una rassegna critica delle principali posizioni dottrinali. La classificazione prospettata è prodromica alla presentazione di una teoria alternativa, volta ad inquadrare la costituzione economica nell'ambito della costituzione materiale (mortataneamente intesa) come “determinazione interna all'unità complessiva della costituzione” (così accogliendo l'invito di Natalino Irti) attraverso l'individuazione di un “*fine politico-economico fondamentale*” inteso come declinazione dell’“*idea-forza*” della costituzione materiale. Questa ricostruzione teorica consente – sul piano del diritto positivo – di inquadrare la costituzione economica italiana attorno al fine della piena occupazione (obiettivo costituzionalmente rilevante ex art. 4 Cost.), considerato come proiezione sul piano economico dell’“*idea-forza*” del lavoro (posto a fondamento della Repubblica ex art. 1 Cost.). Correlativamente, emerge la configurazione costituzionale di un’“*economia mista finalisticamente orientata*”, grazie alla valorizzazione dei “principi-valvola” di cui agli artt. 41 ss. interpretati sistematicamente con gli artt. 1-4 Cost. Proprio in ragione dell'inestricabile nodo gordiano che lega l'art. 41 agli artt. 1-4 Cost., diviene possibile delineare un sistema di economia mista, caratterizzato dalla compresenza necessaria del pubblico e del privato, non già, però, definibile esclusivamente *in negativo* (dal che deriverebbe la sola possibilità di individuare i sistemi economici che siano incompatibili con la Costituzione) – come invece sostenuto da Baldassarre, per il quale la formula “economia mista” finiva con l'assumere un valore puramente descrittivo, insignificante sul piano giuridico, non esistendo alcun sistema al mondo che, sul piano empirico e non idealtipico, non sia misto, che cioè non esprima “una combinazione di iniziativa privata e di azione pubblica” (A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., p. 583, nota 3) –, ma, al contrario, in grado di esprimere anche una *vincolatività positiva*, derivante dalla funzionalizzazione degli interventi pubblici rispetto ai fini sociali (*arg. ex artt. 3, secondo comma, e 41, terzo comma, Cost.*) e, in particolare, rispetto all'obiettivo della piena occupazione (art. 4 Cost.).

contraddizioni e ambiguità<sup>5</sup> – l'avvento di una nuova stagione delle politiche economiche europee<sup>6</sup>, nel segno di una programmazione economica quasi-generale orientata agli obiettivi della transizione ecologica e digitale.

Prima, però, di saggiare la complessa natura giuridica del Piano, occorre sgombrare il campo da alcuni equivoci (non solo) terminologici. Com'è noto, infatti, il lemma “pianificazione” non è privo di ambiguità e, soprattutto, di richiami ideologici.

Ai fini del presente lavoro, appare sufficiente ricorrere ad una definizione il più possibile neutra e strumentale<sup>7</sup> di “pianificazione economica”, intendendola alla stregua di “un metodo di interventi nella realtà economica sistematici e coerenti che consente di convogliare le attività economiche verso i fini stabiliti”<sup>8</sup>. Prendendo le mosse da questa definizione, verrebbe ad essere ridimensionata la stessa distinzione tra pianificazione e programmazione<sup>9</sup>, quest'ultima descritta, anch'essa, come quello strumento giuridico-politico il quale consente agli “interventi che si fanno nel sistema economico, quali che essi siano, per diversi che essi possano apparire ad un esame superficiale” di essere considerati “come aspetti di un unico intervento in modo che ogni singolo intervento possa essere ricondotto e fatto discendere da un principio che tutti li unifica”<sup>10</sup>. La differenza terminologica, insomma, nonostante numerose ed enfatiche *querelles*<sup>11</sup>, sarebbe “inesistente”, più ancora “che labile”<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Su cui insiste F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, *passim*.

<sup>6</sup> Per un quadro generale, cfr., ad esempio, F. SAITTO, *Le sfide dell'intervento pubblico in economia in Europa tra programmazione e composizione della spesa: alcune osservazioni preliminari intorno al Next Generation EU*, in D. DE LUNGO – F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 175 ss.

<sup>7</sup> Cfr. R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, Giuffrè, Milano, 1973, in particolare pp. 36-38.

Ancor più radicalmente, M. S. GIANNINI, *Pianificazione* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 629, puntualizza che “l'attività di pianificazione, ed il suo prodotto, il piano, non ammette definizioni né giuridiche né economiche, ma solo una nozionizzazione logica. Esistendo un'attività di durata proiettata nel futuro, è pianificazione la determinazione: a) dell'ordinata temporale o di quella spaziale o di ambedue; b) dell'oggetto; c) dell'obiettivo”. M. CARABBA, *Programmazione economica* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1983, in particolare pp. 1135 ss., individua, in proposito, alcune “invarianti” della programmazione economica negli ordinamenti giuridici.

<sup>8</sup> È, questa, la definizione proposta da G. G. GRANGER, *Méthodologie économique*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1955, p. 373.

<sup>9</sup> Dello stesso avviso, F. SALVIA, *La programmazione economica (Aspetti e problemi giuridici)*, Cappugi, Palermo, 1970, p. 6; G. GUARINO, *Programmazione economica e imprese pubbliche: aspetti giuridici*, in *Realtà del Mezzogiorno*, 1963, p. 633; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1985, pp. 292 ss.; F. TORTORELLI, *Intervento pubblico e attività economiche*, Cedam, Padova, 1992, pp. 38-40, per il quale “i due termini sono perfettamente equivalenti”. Da ultimo, v. anche L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 22-23, secondo il quale “pianificazione e programmazione possono (...) essere considerati sinonimi, utilizzati per definire un'attività proiettata nel futuro, in un preciso arco temporale o spaziale, concernente un determinato oggetto, per il perseguimento di dati obiettivi”.

<sup>10</sup> Così A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Roma-Ivrea, 1964, p. 104, che richiama, all'uopo, la lezione di C. NAPOLEONI, *Il problema della programmazione in Italia*, in *La rivista trimestrale*, anno I, n. 4, p. 703.

<sup>11</sup> M. S. GIANNINI, *Sull'azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1/1959, pp. 313 ss., ricordava icasticamente che “si sono sostenute forti differenze fra economia diretta ed economia programmata e scritte opere sottili per dimostrare che la felicità vera dei popoli si ottiene con la prima oppure con la seconda, in una guerra di concetti che si azzarda fino a lontananze da naufragio quando si sono oppugnati gli abominevoli concetti di piano e pianificazione e difesi quelli di programma e programmazione”.

<sup>12</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 97.

La stessa opzione dell'art. 41, terzo comma, Cost. per la parola “programmi” (invece di “piani”)<sup>13</sup> risponderebbe, in fondo, ad una suggestione meramente “psicologica”<sup>14</sup>; anzi, l'analisi della stessa legislazione ordinaria antecedente all'entrata in vigore della Costituzione evidenzerebbe chiaramente la piena sovrapponibilità dei termini<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Giudicata infelice da R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, cit., p. 53; sulla sostanziale non distinguibilità tra la nozione di “piano” e quella di “programma”, v. anche P. CESAREO, *Programmazione (diritto pubblico)*, voce, in *Novissimo digesto italiano*, XIV, Utet, Torino, 1957, pp. 60 ss., spec. p. 61, e M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, p. 6 (e nota 17).

<sup>14</sup> Cfr. E. CAPACCIOLI, *Strumenti giuridici di formazione e di attuazione dei piani*, in AA.VV., *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 722, il quale ritiene l'uso della parola ‘programma’ dovuto “più che altro a motivi psicologici propri dei costituenti, ma non differenziata nella sostanza, anche giuridica, dal piano”. Sul punto, di “equivoco della parola piano” parla S. BARTOLOZZI BATIGNANI, *La programmazione*, in G. MORI (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 103-104.

Quanto al dibattito alla Costituente, occorre ricordare, infatti, che i democristiani, pur sostenendo l'intervento pubblico nell'economia, non addivenivano al punto di sostenere una pianificazione globale: ciò, invero, non per motivi di ordine economico (sol se si consideri, d'altronde, la diffidenza verso le ragioni del mero calcolo e verso la filosofia individualista sottesa al libero mercato), ma esclusivamente per motivi di ordine etico-politico: l'affermazione di una pianificazione non centralizzata (fu, in effetti, una soluzione dell'on. Taviani quella alla base dell'uso della parola “programmi”, in luogo di “piani”, nell'art. 41, terzo comma, Cost.) e, al contempo, la difesa dell'iniziativa economica privata dipendevano, a ben vedere, dal rifiuto della centralizzazione burocratica (cui una pianificazione generale verosimilmente avrebbe dato vita), in nome di quel principio di sussidiarietà che – sia pur tra varie declinazioni e contraddizioni – era un elemento comune al pensiero dei cattolici alla Costituente, e dalla necessaria protezione della libertà politica, che si riteneva sarebbe stata messa in pericolo da un'apertura troppo ampia alle pianificazioni di matrice sovietica, sul presupposto che un'economia centralizzata avrebbe – come ebbe a dire proprio Taviani in risposta all'emendamento, inizialmente proposto da Togliatti, poi presentato in Assemblea nel '47, all'indomani della fuoriuscita dei socialisti e dei comunisti dal Governo, a firma di Foa (PdA), Montagnana (PCI) e Pajetta (PCI) – alimentato il rischio di egemonie politiche potenzialmente lesive dei diritti della persona.

Il riferimento alla programmazione, prima di essere confermato con l'emendamento di mediazione presentato da Taviani, era stato già proposto dal deputato socialdemocratico Arata, che – ricorda opportunamente L. GIANNITI, *Note sul dibattito economico alla Costituente sulla “costituzione economica”*, in *Diritto pubblico*, 3/2000, pp. 933 ss. – avanzava “una complessiva riformulazione della disposizione sulla quale l'Assemblea, a larghissima maggioranza, concordò. Non si trattava, secondo Arata, di ‘far rientrare dalla finestra quello che è stato cacciato dalla porta – la pianificazione integrale e centralizzata –, il che costituirebbe una sfida all'Assemblea’, ma di sancire la ‘possibilità e la legittimità di determinati piani economici, a seconda delle esigenze economiche e sociali che possono prospettarsi e giustificarne la formazione’. Insomma - proseguiva Arata - non v'è l'intenzione di porre all'Assemblea l'alternativa ‘tra libertà economica e vincolismo esasperato di Stato’, ma di ‘portare il tema sopra un piano di praticità, di realtà (...), di portare il dibattito in quella sfera concettuale nella quale lo stesso von Hayek, che da molti è rappresentato come il campione dell'antipianificazione, ammette delle forme di pianificazione parziale, là dove scrive testualmente: «Una pianificazione parziale può essere razionale ove la si intenda come il prodotto di una permanente impalcatura giuridica architettata in modo da fornire all'iniziativa privata gli incentivi necessari per compiere gli adattamenti richiesti da ogni variazione della vita economica e sociale»”. Ritenere, però, come fa Gianniti, che i richiami al liberalismo (e allo stesso Hayek) in alcuni episodi del dibattito alla Costituente possano essere considerati come un ponte da costruire con la costituzione economica europea, appare un'operazione intellettuale di difficile successo, sebbene protesa ad armonizzare i principi normativi europei in materia di economia con le norme costituzionali, in quanto – nonostante alcune convergenze puntuali – la differenza tra la costituzione economica italiana e la decisione di sistema a livello europeo (su cui, v. anche N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, pp. 28-30, che ne parla in termini di antinomia) emerge manifestamente sul piano sistematico e teleologico. Peraltro, come ricorda M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, 2011, disponibile in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 37, nota 196, in reazione a L. ELIA, *La disciplina dell'economia: forme dell'intervento normativo*, in AA.VV., *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesaurò e M. D'Alberty, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 46 (per il quale “nella discussione sull'art. 41 Cost. non risuonò tanto il nome di Keynes, quanto quello di Hayek”), in realtà nelle discussioni alla Costituente, furono ben 13 le “citazioni di Keynes a fronte di 2 di Hayek. E quelle di quest'ultimo erano anche critiche e, se dimostravano - certo - che (come osservava Elia) egli era conosciuto dai Costituenti, non dimostravano che fosse anche seguito”.

<sup>15</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., pp. 99 ss., sottolinea che nel testo costituzionale manca una “statuizione diversificatrice”: “la costituzione non contrappone piani a programmi, né definisce i programmi.

Analogamente, anche la distinzione tra piani globali e piani settoriali non avrebbe particolare diritto di cittadinanza alla luce dello spirito e della *ratio* dell'art. 41, terzo comma, Cost<sup>16</sup>.

Se, difatti, si negasse il carattere strumentale della pianificazione, si incorrerebbe in una ancor maggiore situazione di incertezza, se non nell'“arbitrarietà del criterio da adottare per distinguere la pianificazione da ciò che pianificazione non è”, e si precluderebbe, con ciò, “la possibilità di riferirsi, sia pure nello studio di una pianificazione determinata, ad altre esperienze che, con esclusivo riferimento ai fini perseguiti, non si considerano pianificazioni, mentre presentano non trascurabili analogie sotto il profilo dell'organizzazione e delle strutture giuridiche”<sup>17</sup>.

In tale prospettiva, appare evidente che la stessa distinzione tra pianificazione socialista<sup>18</sup> e pianificazione capitalistica subisce un (parziale) ridimensionamento, pur nella diversa intensità dell'incidenza dell'indirizzo pianificatorio sugli agenti economici e pur nel quadro di sistemi economici caratterizzati da opposte titolarità dei mezzi di produzione.

Muovendo, quindi, da una nozione neutra e strumentale di pianificazione, può essere utile, ai fini di un inquadramento critico della natura giuridica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, attingere al (fecondo) dibattito italiano sulla programmazione economica degli anni Sessanta e dei primi anni Settanta<sup>19</sup>. Ora come allora, in effetti,

---

Sembra ovvio, superfluo anzi, ricordare che per interpretare la norma costituzionale, nessun ausilio potrebbe darci una pur univoca e generale introduzione di una differenza tra ‘piani’ e ‘programmi’ da parte della normazione ordinaria posteriore alla costituzione. Il grado inferiore di questa normazione e la sua posteriorità ne dimostrano subito la irrilevanza per interpretare una norma di grado superiore ed anteriore. Potrebbe invece avere una rilevanza interpretativa l'esame delle norme ordinarie antecedenti la promulgazione della costituzione. In esse, però, i termini ‘piano’ e ‘programma’ sono usati indiscriminatamente; ed indicano gli atti e le attività più disparate, dal piano enfiteutico, ai piani regolatori, a quelli di rettificazione di confini (...). Tutto ciò dimostra che piano e programma erano sinonimi nell'uso comune e anche nelle discipline economiche e sociali all'epoca della costituente come lo sono oggi (...). Il dire che la nostra costituzione non prevede una pianificazione di tipo sovietico, e non la considera, anzi, rispondente al nostro ordinamento, è affermazione ovvia, e che trova tutti concordi. Dire questo non esclude che possa parlarsi legittimamente di una pianificazione globale anche in ordinamenti non collettivisti o di una pianificazione cogente ed imperativa anche in ordinamenti non collettivisti”.

<sup>16</sup> V. già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1967, vol. II, p. 896, il quale evidenziava che i piani settoriali presuppongono quello globale, “poiché solo dalla visione complessiva della totalità delle esigenze da soddisfare è possibile desumere i criteri necessari a graduarle e coordinare i mezzi per la loro progressiva armonica soddisfazione”.

Per l'opposta tesi (che ammette solo una pianificazione settoriale) viene addotto un argomento meramente letterale (fondato sull'uso, nell'art. 41, terzo comma, Cost., del plurale “programmi”) – cfr. M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956, p. 159 e G. CUOMO, *L'intervento parlamentare nell'elaborazione del piano economico*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, p. 659 (il quale ritiene operativa la riserva di legge solo per piani di settore, non per quello economico generale) – oppure l'argomento in base al quale un'eventuale pianificazione globale violerebbe la libertà di iniziativa economica privata garantita dal primo comma (cfr., tra gli altri, V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959, p. 276).

<sup>17</sup> R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, cit., p. 37.

<sup>18</sup> Su cui, cfr. almeno I. KOVÁCS, *New Elements in the evolution of socialist constitutions*, Akadémia Kiadó, Budapest, 1968, pp. 252 ss. (ove si pongono a raffronto i diversi sistemi di pianificazione negli ordinamenti socialisti); A. D. KURSKIJ, *La pianificazione en URSS et dans les autres pays socialistes*, La Haye, Parigi, 1969.

<sup>19</sup> Anni in cui anche nella Germania federale si avverte una *Planungseuphorie* (cfr. H. J. ARNDT, *Der Plan als Organisationsfigur un die Strategische Planung*, in *Politische Vierteljahresschrift*, 2/1968, pp. 177 ss.).

Sul tema della pianificazione nella dottrina tedesca, v., *ex multis*, le raccolte di J. KAISER, *Planung I – IV*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1965; v. anche E. LAUX, *Planung als Führungsmittel der Verwaltung*, Nomos

sebbene il contesto socio-economico sia profondamente mutato, si avvertono comuni problematiche, a partire dall'esigenza di stabilità e prevedibilità degli indirizzi, "in una economia (...) caratterizzata dall'impiego di capitali sempre più ingenti nella produzione e di risorse vieppiù crescenti nella ricerca di tecnologie sempre più avanzate"<sup>20</sup>.

L'immagine forsthoffiana della funzionalizzazione dello Stato alla *realizzazione tecnica*, concepita nel lavoro sullo *Staat der Industriegesellschaft* del 1971<sup>21</sup>, mostra, non a caso, rinnovati profili di attualità proprio nell'era della transizione ecologica e digitale delle economie (post-)industriali, nel quadro di un complessivo (e tendenziale) ri-orientamento (*rectius*, riconversione) dei sistemi economici verso obiettivi pre-dati, tali da esigere nuove forme di programmazione/pianificazione.

Vi sono, allora, esigenze tutte interne alla stabilità del sistema capitalistico che hanno giustificato la pianificazione (e ne giustificano ora un *revival*), a partire da una garanzia di certezza del diritto dell'economia (e, dunque, dei rapporti economici, in senso ampio) a tutela della stessa iniziativa economica privata<sup>22</sup>. È questa primaria esigenza, a ben vedere, che sembra suggerire l'adozione dei piani in forma di legge, per assicurare la stabilità degli indirizzi nei confronti dell'esecutivo, ma anche l'individuazione di dispositivi di rafforzamento del vincolo legislativo del piano, onde garantire nei confronti della stessa attività legislativa la "coerenza degli indirizzi di politica economica, a tutela, stavolta, non tanto di situazioni soggettive quanto degli interessi immediatamente propri dell'intera comunità statale ad un armonico sviluppo economico"<sup>23</sup>.

Né sfugge, avvicinandoci più direttamente all'esperienza italiana, che la pianificazione economica è strutturalmente connessa – anzi, funzionalizzata – al generale obiettivo di trasformazione e di emancipazione sociale tracciato dall'art. 3, secondo comma, che – non a caso – proprio Alberto Predieri definiva alla stregua di una "super-norma"<sup>24</sup>, in virtù del collegamento sistematico tra i "fini sociali" *ex* art. 41, terzo comma, e il principio di eguaglianza sostanziale. La stessa costituzionalizzazione dei rapporti economici,

---

Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1967 ed E. FORSTHOFF, *Lo Stato della società industriale*, trad. it. a cura di A. Mangia, Giuffrè, Milano, 2011, spec. pp. 127-131.

<sup>20</sup> A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 12, nota 13, che richiama la lezione di J. J. SERVAN-SCHREIBER, *Le défi américain*, Denoël, Parigi, 1967.

<sup>21</sup> E. FORSTHOFF, *Lo Stato della società industriale*, cit., *passim*.

Significativa la convergenza delle tesi forsthoffiane con le analisi coeve di J. GALBRAITH, *Il nuovo Stato industriale* (1967), trad. it. Einaudi, Torino, 1968, spec. p. 31, p. 35, p. 38, pp. 63-64 (sulla c.d. tecnostuttura), p. 93, p. 95 (sulla convergenza dei sistemi economici capitalista e socialista verso la pianificazione, resa necessaria dallo sviluppo tecnico e dall'ingente impegno di capitale che ne consegue, nell'un caso diretta dalla tecnostuttura delle grandi aziende private, nel secondo dallo Stato) e p. 270 ("tutti" – i fini nazionali, ndr – "hanno la loro controparte nei bisogni e nei fini della tecnostuttura").

<sup>22</sup> A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 7, il quale evidenzia che tale esigenza di certezza è avvertita in particolare dalla dottrina nordamericana (cfr. R. POUND, *A Survey of Social Interest*, in *Harvard Law Review*, 1/1943). Sul punto, v. anche le considerazioni di E. ALLORIO, *La certezza del diritto dell'economia*, in *Il diritto dell'economia*, 1956, p. 1212, per il quale "non vi è piano economico, privato o pubblico, il quale possa formularsi in condizione di instabilità del diritto, il quale non incorra, per il mutamento impreveduto della regola di diritto, nel pericolo del più disastroso insuccesso". Ma v. anche, più recentemente, in generale, la riflessione di Natalino Irti sul tema della calcolabilità del diritto in relazione allo sviluppo capitalistico (N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Giappichelli, Torino, 2016, *passim*).

<sup>23</sup> A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 12.

<sup>24</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., pp. 41-44.

ovvero “l’assunzione di una costituzione economica nella costituzione formale sotto il profilo della coincidenza della direzione politica e della direzione economica nell’organo tipicamente rappresentativo della collettività” (il Parlamento), “conferma da un altro punto di vista la necessarietà della pianificazione”<sup>25</sup>.

Comuni, poi, appaiono le questioni relative all’identificazione della vincolatività del piano. Ancora oggi come allora, la formulazione dei piani non attraverso puntuali disposizioni ma, il più delle volte, mediante mere direttive<sup>26</sup> pone il quesito della loro forza normativa e della loro vincolatività e, in ultima istanza, il problema dell’individuazione di una nuova funzione del diritto *tout court*<sup>27</sup>, lontano dallo schema classico comando-sanzione ma proteso ad assolvere anche ad una funzione promozionale<sup>28</sup> (non sfugge, in proposito, che il dibattito sulla funzione promozionale del diritto è stato stimolato proprio dal diffondersi delle leggi di incentivazione e dall’introduzione di norme-incentivo nel quadro delle programmazioni economiche<sup>29</sup>).

Orbene, proprio il dibattito giuridico sulla pianificazione economica ha ben evidenziato l’obbligatorietà e vincolatività delle norme direttive<sup>30</sup>; anche una pianificazione indicativa, quindi, è caratterizzata da un’innegabile coerenza giuridica, quantomeno nei confronti degli uffici pubblici sottordinati<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Ivi, p. 225.

<sup>26</sup> In proposito, R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 13, mette in connessione le nozioni di direttiva, indirizzo e programmazione, richiamando (ivi, nota 38) la definizione del Guarino di programma come “insieme di direttive”.

<sup>27</sup> Da cui il problema di ricondurre i “programmi di scopo” alle “forme giuridiche tipiche dello Stato di diritto” (e alle “operazioni intellettuali cui gli operatori giuridici sono avvezzi ed educati”): così R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, cit., p. 19.

<sup>28</sup> Cfr. il classico di N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1969, pp. 1313 ss.

<sup>29</sup> Su tutti, v. il confronto tra G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico dell’economia*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 125 ss., e V. BACHELET, *Leggi o super-leggi di incentivazione?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 587 ss.

<sup>30</sup> A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 18; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 124, il quale evidenzia altresì che “la predeterminazione dei fini (indirizzo), la attuazione di essi (coordinamenti di attività), la verifica e l’applicazione di misure ostative (controllo), la estensione di queste previsioni ad ogni attività economica pubblica e privata differenziate come strumenti, non come fini, comportano una forza vincolante cogente del complesso di statuizioni poste in attuazione dell’art. 41, terzo comma. Un indirizzo assistito da misure di coordinamento e di controllo non potrebbe essere non vincolante” (ivi, p. 145). Cfr. anche G. GUARINO, *Imprese pubbliche e programmazione: aspetti giuridici*, in AA.VV., *Piano economico e impresa pubblica*, Bollati Boringhieri, Torino, 1963, pp. 44 ss. e A. ILARDI, *Aspetti costituzionali del coordinamento nell’economia pubblica e privata*, in AA.VV., *Aspetti costituzionali e legislativi dell’intervento dello Stato nell’economia*, Edizioni del Centro di Studi Politici e Costituzionali, Roma, 1961, pp. 123 ss.

Sulla precettività della legge di piano (legge 27 luglio 1967, n. 675), v. in particolare A. PREDIERI, *Il programma economico 1966-1970. Aspetti giuridici*, in A. PREDIERI – P. BARUCCI – M. A. BARTOLI – G. GIOLI (a cura di), *Il programma economico 1966-1970: legge 27 luglio 1967 n. 685*, Giuffrè, Milano, 1967, in particolare pp. 77-92, che, all’uopo, passa in rassegna il gruppo di disposizioni precettive della legge di piano (disposizioni di indicazione di obiettivi, disposizioni contenenti precetti strumentali per l’attuazione del piano, proposizioni condizionanti).

<sup>31</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., pp. 216-217. Anzi, secondo F. TORTORELLI, *Intervento pubblico e attività economiche*, cit., pp. 39-40, andrebbe ridimensionato lo stesso dibattito sull’alternativa tra programmazione indicativa e programmazione normativa, non essendo i due concetti chiaramente delimitabili: d’altronde, “anche in forza di programmazioni indicative si poteva agevolmente influenzare, direttamente o indirettamente, l’attività economica privata ed orientarla verso obiettivi che, secondo alcuni, sarebbero dovuti essere conseguiti soltanto con una programmazione normativa”.

Ciò chiarito preliminarmente, l'obiettivo del presente studio è proprio quello di offrire un contributo alla disamina della natura giuridica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con particolare riguardo alla sua vincolatività e alla sua collocazione nel sistema delle fonti, muovendo dal dibattito giuridico sulla programmazione/pianificazione economica. Si proverà, in tal modo, a cogliere una “doppia vincolatività” del Piano, l'una di matrice “esterna” (euro-unitaria) – ponendosi il Piano come allegato ad una decisione europea di esecuzione di un Regolamento –, l'una di matrice “interna”, tutta da esplorare, nel quadro di una tendenziale normativizzazione dell'indirizzo politico<sup>32</sup>, vagliando altresì il problema del rispetto della riserva di legge di cui all'art. 41, terzo comma, Cost.

## 2. Il grande precedente: la legge di piano. Il dibattito sul rapporto tra piano e sistema delle fonti

Se il PNRR è stato descritto come un “piano generale, economico e istituzionale”, “cogente per i soggetti pubblici”, “indicativo e incentivante per i privati”<sup>33</sup>, non appare peregrina l'analogia con l'esperienza della legge di piano<sup>34</sup> (legge 27 luglio 1967, n. 675), con la quale, sull'esempio della pianificazione francese e belga, fu approvato – in attuazione dell'art. 41, terzo comma, Cost. – il Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970, con un contenuto precettivo, sia pure in forma prevalentemente direttiva, particolarmente ambizioso<sup>35</sup>.

Molteplici (e di grande interesse giuridico) furono le questioni che l'approvazione della legge di piano propose alla dottrina di quegli anni, stimolando un appassionato dibattito, sebbene l'esperimento si sarebbe presto rivelato piuttosto “velleitario”<sup>36</sup> (anche perché non sarebbe stata data attuazione al piano con le leggi esecutive)<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico “normativo”?*, in *Federalismi.it*, 18/2021, pp. 235 ss.; la tesi è condivisa da S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, 3/2022, spec. p. 229, secondo la quale “l'ardimentosa selettività rinnovatrice che il Pnrr applica, insegnando così anche agli studiosi nuovi metodi d'analisi, accompagna da sempre l'idea di piano, ed in particolare l'idea di un piano ‘normativo’, vincolante anche l'indirizzo politico futuro, quale il Pnrr, a differenza degli innumerevoli ‘piani’ che sono stati adottati sino ad oggi in Italia, intende certamente essere”; l'A. attualizza criticamente, in proposito, la lezione di “*Pianificazione e Costituzione*” di Alberto Predieri.

<sup>33</sup> Così M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, paper, 15 febbraio 2023, p. 3.

<sup>34</sup> Cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 12/2021, pp. 9-10; D. DE LUNGO, *I rapporti tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. DE LUNGO – F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 26.

<sup>35</sup> M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 300, definì il programma “estremamente ambizioso, perché incluse nella programmazione delle previsioni di sviluppo dell'economia generale del paese tutte le riforme, sia strutturali che di ammodernamento, che erano sulla scena politica o stavano per entrarvi”.

<sup>36</sup> M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 10.

<sup>37</sup> F. MERUSI, *Introduzione*, in ID., *La legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, Franco Angeli, Milano, 1974, p. 21, ha sottolineato, in proposito, che la legge di piano non riuscì a determinare un “salto qualitativo nella disciplina pubblicistica dell'economia”.

Si discusse, per esempio, delle condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale per soddisfare la riserva di legge (pressoché unanimemente riconosciuta come relativa) dall'art. 41, terzo comma, Cost.<sup>38</sup>.

Ma i problemi più avvertiti dalla dottrina costituzionalistica di quegli anni, a ben vedere, erano due: come assicurare un ruolo di centralità al Parlamento nella determinazione dell'indirizzo pianificatorio; come assicurare stabilità alle direttive (vincolanti) del piano e coerenza degli indirizzi di politica economica, attraverso una attenta collocazione del piano entro il sistema delle fonti del diritto.

Due nodi, questi, che – come si vedrà – si ripropongono anche in relazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: il secondo, apparentemente più avvertito, se non altro perché la derivazione euro-unitaria implica un'innegabile vincolatività del Piano (salva richiesta di rinegoziazione secondo le condizioni e le modalità descritte dal Regolamento europeo); il primo, di particolare rilievo, che sconta sia il problema (più generale) del progressivo svuotamento del Parlamento nell'attuale condizione post-democratica dello Stato costituzionale, sia il problema (particolare) del protagonismo dell'esecutivo, tanto nella definizione dei contenuti del piano quanto nella responsabilità della sua attuazione<sup>39</sup>, che riduce i margini di manovra del Parlamento (invece esaltandone, almeno, la funzione di controllo).

Sotto il primo profilo, l'approvazione del piano nella forma della legge era considerata funzionale ad assicurare la partecipazione del Parlamento alla funzione di indirizzo politico-economico<sup>40</sup>, sul presupposto dell'inesistenza di una riserva di indirizzo politico a favore del Governo<sup>41</sup> (non diversamente dall'inconfigurabilità di una riserva di amministrazione) e del correlato riconoscimento della presenza, nell'ordinamento

---

<sup>38</sup> V., sul punto, la sent. 35/1961, riportata su <https://giurcost.org/decisioni/1961/0035s-61.html>. In proposito, A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 260, ricorda che la Corte ha affermato che, per la pianificazione così come per la programmazione, “la costituzione condiziona alla riserva di legge la prefissione dei programmi e dei controlli relativi all'attività economica privata; ha specificato che ‘ogni programmazione deve essere stabilita prima della sua attuazione con norme legislative affinché non solo le autorità ma i privati operatori conoscano le finalità politiche, sociali ed economiche della pianificazione, si rilevino i mezzi stabiliti per il raggiungimento dei fini, si distinguano le sfere di attività dei poteri pubblici e quelle dei privati operatori, e questi siano messi in grado di determinare i limiti e la estensione della loro libertà’. ‘Non basta, perciò – ha proseguito la sentenza – che la legge determini genericamente i fini, ma occorre la specificazione dei fini, la precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l'indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad attuare i programmi o che sono stabiliti per esercitare i controlli’”.

<sup>39</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022, p. VII.

<sup>40</sup> A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 8.

<sup>41</sup> Su cui, v. A. TESAURO, *La legge, l'atto di amministrazione e l'atto di giurisdizione negli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza a proposito dei decreti di esproprio per la riforma agraria e fondiaria*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1952, pp. 249 ss. In tale prospettiva – continua A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 9, nota 5 – “la legge appare sempre necessaria per l'approvazione del piano, anche quando questo non contenga norme imperative vincolanti per i soggetti privati, ma soltanto schemi o modelli di sviluppo o fini e direttive vincolanti solo per i pubblici poteri o per le imprese pubbliche”; v. anche G. SANTANIELLO, *Spunti giuridici sul concetto di programma (o piano) economico*, in *Stato sociale*, 1963, pp. 685 ss. e C. CERETI, *Programma economico e Parlamento*, in *Il diritto dell'economia*, 2/1965, pp. 467 ss., per il quale “la materia sfugge all'ambito della politica generale del Governo e della determinazione dell'indirizzo politico ed è di competenza non più del solo Governo ma di questo e del Parlamento che deve deliberare su di essa” (...); “se il Parlamento dovesse limitarsi a dar attuazione ad un Programma da esso non approvato, verrebbe a trovarsi in posizione deteriore rispetto agli organi od enti programmatori, con una grave alterazione dell'ordinamento vigente”.

italiano, di “diversi procedimenti e diverse competenze per la determinazione di taluni indirizzi politici”<sup>42</sup> (come suggerisce già il mero argomento letterale *ex art.* 41, terzo comma, Cost.).

Sotto il secondo profilo, l’esigenza di stabilità dell’indirizzo pianificatorio (e di coerenza degli indirizzi di politica economica) appariva fortemente connessa sia alle dinamiche del sistema delle fonti (con i tentativi di potenziare la forza attiva e la forza passiva della legge di piano entro una gerarchia materiale delle fonti del diritto) sia alla forma di governo e all’aspirazione di saldare la certezza degli indirizzi economici all’introduzione di un sistema di accordi di legislatura, eventualmente nel quadro di una maggiore razionalizzazione del parlamentarismo secondo la fortunata formula duvergeriana “una legislatura, un governo, un piano”<sup>43</sup>.

In particolare, dal punto di vista della teoria delle fonti, si era tentato a più riprese di collocare la legge di piano in una posizione sovraordinata alla legge ordinaria<sup>44</sup>, alla stregua di quella che, nella dottrina giuridica degli ordinamenti socialisti, era stata definita una “superlegge”<sup>45</sup> implicante un auto-vincolo legislativo<sup>46</sup>. Un tentativo di rafforzamento della legge di piano non dissimile, a ben vedere, da quanto era stato proposto da Guarino in relazione alle leggi di incentivazione in quanto “leggi di indirizzo”<sup>47</sup>, con argomentazioni respinte dalla dottrina maggioritaria (e dalla stessa

---

<sup>42</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 296. Continua l’A.: “ne consegue che un indirizzo globale pianificatorio per essere coperto dalla riserva di legge, non appartenendo a quegli indirizzi minori sottratti a questa statuizione costituzionale, dovrà essere posto dalla legge di piano. A sua volta, questa per le esigenze di organicità e di globalità che costituiscono la ragione di un piano globale, non potrà non disciplinare nelle linee e negli obiettivi fondamentali anche le attività non coperte da riserva le cui pianificazioni settoriali verranno subordinate alla pianificazione posta con l’atto legislativo. L’indirizzo pianificatorio globale viene così a coincidere, o meglio ad assorbire la politica economica, caratterizzandola con l’introduzione (...) del metodo e delle finalità pianificatorie” (ivi, pp. 297-298); “ordunque, ogni qual volta si intenda determinare un indirizzo delle attività economiche per fini sociali, un coordinamento fra settore privato e pubblico attraverso piani e controllo (e come si è detto lo si deve necessariamente determinare) ciò può farsi solo provvedendo con legge” (ivi, p. 299).

<sup>43</sup> M. DUVERGER, *Un parlement revalorisé*, in *Cahiers de la République*, giugno 1962, pp. 492 ss.; cfr., sul punto, anche per una comparazione con l’esperienza francese, R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, cit., pp. 87 ss.

<sup>44</sup> Né era mancato, invero, chi proponeva, *de iure condendo*, l’approvazione del piano con legge costituzionale: cfr., sul punto, P. BARILE, *Per un ammodernamento delle strutture democratiche italiane*, in ID., *Scritti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1967, pp. 545 ss.

<sup>45</sup> K. KATZAROV, *Théorie de la nationalisation*, cit., p. 341 e pp. 351 ss.

<sup>46</sup> Ivi, p. 358, punto c: “Le plan-loi” voté par le parlement tire également sa force de ce qu’il lie pour l’avenir le parlement lui-même. Plus précisément, le parlement devra s’y conformer dans son activité et ne pourra voter de lois qui lui portent atteinte. Il en résulte quel es nouveaux actes législatifs qui entrent en contradiction avec le plan sont considérés comme nuls ou doivent être adaptés en conséquence; quant aux lois déjà existantes, elles sont modifiées dans la mesure où elles s’opposent aux dispositions du plan. Cela ne signifie cependant pas qu’une fois le plan voté et adopté, le parlement soit désormais voué à l’impuissance. Il lui est loisible d’apporter au plan des changements, voire de l’annuler ou de le remplacer par un autre plan. Il doit toutefois s’agir d’un changement exprès et direct car, tant qu’il reste en vigueur, le plan ne peut être réalisé que si d’autres lois, présentes et futures, lui sont subordonnées”.

<sup>47</sup> G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico dell’economia*, cit., pp. 125 ss. La tesi è condivisa anche da A. LOIODICE, *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesaurò*, Giuffrè, Milano, 1968, vol. 2, pp. 787 ss., per il quale “la tesi del Guarino ha aperto un discorso che non può ritenersi chiuso con la affermazione che non esiste nell’ordinamento una particolare disciplina delle leggi di incentivazione (...) perché il problema di fondo che anima l’indagine su tale tipo di leggi è quello della tutela dei loro concreti destinatari” (ivi, pp. 793-794); l’A. sviluppa, perciò, la tesi della tutela costituzionale delle situazioni giuridiche soggettive derivanti da una legge-incentivo (ivi, pp. 850 ss.) e si interroga sulla configurabilità di indici per verificare la sussistenza di un eccesso di potere legislativo in caso di revoca retroattiva di incentivi (ivi, pp. 859 ss.).

sentenza n. 38 del 1965 della Corte costituzionale) sul presupposto dell'impossibilità di "introduzione arbitraria di leggi 'atipiche' che non abbiano fondamento nella Costituzione"<sup>48</sup> e dell'insufficienza dei limiti di contenuto posti dall'art. 41, terzo comma, Cost. ai fini del conferimento a quella legge di una "speciale efficacia" o di una "speciale durezza"<sup>49</sup>.

Analogamente, nonostante il riconoscimento dell'efficacia obbligatoria del Piano approvato in forma di legge, si tendeva a respingere la qualificazione di esso in termini di fonte atipica e rinforzata, in mancanza di una chiara e non equivoca indicazione costituzionale ("sia in relazione ad uno speciale contenuto, sia in relazione ad uno speciale procedimento"<sup>50</sup>), riconoscendosi al più l'imperatività del Programma

<sup>48</sup> V. BACHELET, *Leggi o super-leggi di incentivazione?*, cit., p. 596.

<sup>49</sup> Ivi, p. 598.

Contrari alla tesi della super-legge anche U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., p. 132, nota 120, il quale, richiamando la teoria del Katzarov, rileva criticamente che la figura del piano come "super-legge" è estranea "all'attuale sistema costituzionale" e, in generale, agli ordinamenti dei "paesi di democrazia occidentale": in particolare, secondo l'A., "lo strumento della super-legge potrebbe essere invocato soltanto nei casi in cui la legge determinatrice del programma dovesse poter operare non tanto al fine di abrogare le disposizioni incompatibili, quanto (...) quale mezzo di coordinamento delle stesse leggi. Soluzione impossibile, questa, per l'ordinamento in vigore, dato che quest'ultimo non consente la sovrapposizione di una legge a tutte le altre e prevede inoltre la determinazione dei programmi e dei controlli come uno ma non come l'unico elemento integrante la costituzione economica del Paese"; in senso critico, v. anche M. CARABBA, *Programmazione economica* (voce), cit., p. 1138, che la contesta sulla base del disposto letterale dell'art. 41 Cost., e A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1983, pp. 2341 ss., ora in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, pp. 165 ss., il quale però fa salva la possibilità di sindacare la legittimità costituzionale della successiva legge di revoca degli incentivi secondo il parametro di ragionevolezza; lo stesso A., peraltro, non esclude, dal punto di vista teorico-generale, l'ammissibilità di autovincoli legislativi, nel senso che si deve certamente "ammettere l'esattezza dell'affermata impossibilità del Parlamento, in costituzione rigida, di abdicare dalle sue funzioni", ma è "da avvertire che altro è dire che il legislatore non può precludersi l'esercizio delle proprie funzioni, altro è sostenere che il legislatore non possa sottoporre l'esercizio futuro della propria attività a limiti o condizioni, allorché ciò costituisca una manifestazione del proprio potere normativo o, in altre parole, una conseguenza diretta della peculiare disciplina 'materiale' da esso posta in essere" (ivi, p. 178). Continua l'A.: "nella critica alla teoria del Dicey sulla sovranità del Parlamento, Sir Ivor Jennings ebbe a rilevare che far discendere l'impossibilità di autolimitazioni dalla 'sovranità' del Parlamento significa attribuire alla sovranità 'giuridica' caratteri propri della sovranità 'politica'. Poiché, però, il Parlamento – quello italiano, ancor meno di quello inglese – non è titolare della sovranità politica, che spetta al popolo (...), conseguentemente la sua sovranità giuridica – ovvero l'esercizio giuridico delle proprie funzioni costituzionali – mentre non potrà realizzarsi 'facendo e disfacendo il già fatto', sarà invece sottoponibile a disciplina legale" (ivi, pp. 178-179); ancora, "l'affermata aprioristica prevalenza della legge posteriore sulla legge anteriore (in quanto quest'ultima non potrebbe mai disporre la propria temporanea immodificabilità), va perciò revocata in dubbio. La legge anteriore è invece senz'altro valida anche quando afferma la propria immodificabilità, purché la propria inabrogabilità sia limitata nel tempo e, comunque, non si risolva in una limitazione della funzione legislativa come tale" (ivi, p. 183).

<sup>50</sup> P. BARILE, *Aspetti giuridici del "Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969"*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, p. 580. V. anche R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, cit., pp. 104-105, per il quale "nessuna legge può essere posta tra le fonti atipiche, in relazione ad un particolare contenuto o ad uno speciale procedimento, se non in base ad una norma costituzionale. Quanto ora osservato, mentre esclude che, sulla base dell'interpretazione delle norme costituzionali vigenti, possa riconoscersi alla legge di piano una sua particolare posizione nella c.d. gerarchia delle fonti, non esclude l'eventualità che l'introduzione di un particolare procedimento per l'adozione della legge di piano (...) possa concretamente attribuirle una forza maggiore, tale da rendere oggettivamente più difficile la modificazione o l'abrogazione di essa ad opera di una successiva legge ordinaria. Né sembra che l'obiettivo di aumentare concretamente la 'capacità di resistenza' della legge di piano possa conseguirsi attraverso l'introduzione di una 'clausola di abrogazione espressa' nella medesima legge. Anche se può sembrare adatta a chiarire il rapporto tra il piano e la successiva legislazione di integrazione, di modifica, di attuazione, e a conferire, di conseguenza, alla legge di piano una funzione di norma di organizzazione della legislazione, la adozione della soluzione proposta potrebbe implicare in concreto conseguenze opposte a quelle auspiccate. Volendo abrogare alcune norme della legge di piano, la maggioranza parlamentare sarebbe

quinquennale rispetto all'indirizzo governativo, ma non nei confronti del Parlamento medesimo (sul presupposto di una sua intrinseca "flessibilità"<sup>51</sup>).

Al contrario, secondo Predieri, alla legge di piano – "sola legge di indirizzo alla quale si possa riconoscere senza discussione carattere innovativo, e quindi di legge formale e sostanziale nel senso tipico"<sup>52</sup> – doveva ascriversi una forza passiva peculiare e, correlativamente, il carattere non già di una super-legge *stricto sensu* intesa, ma di una legge rinforzata, "legge di indirizzo in quanto a contenuto tipizzato"<sup>53</sup>: "la modificazione o l'abrogazione non può essere posta in essere se non con una legge di uguale carattere, una legge di uguale contenuto tipico, strutturale, vale a dire con una legge piano che abroghi la legge piano precedente, ovvero provveda alla sua revisione specifica", giacché "è proprio la determinazione del contenuto della legge di indirizzo da parte della norma costituzionale che introduce gli effetti di potenziamento della capacità di resistenza della legge ordinaria di indirizzo, senza che occorra una previsione particolare, quale occorre allorché una legge ordinaria e non una norma costituzionale ponga vincoli alla futura emanazione di norme del suo stesso grado"<sup>54</sup>. Si sarebbe, cioè, in presenza di una diversificazione dell'efficacia sostanziale del piano dalla sua efficacia formale, nella misura in cui la determinazione di un contenuto tipico della fonte da parte della norma costituzionale abilitante ne implicherebbe la collocazione, entro la gerarchia delle fonti del diritto, in una posizione "altra" (e rafforzata) rispetto alla sua efficacia formale.

Un'efficacia potenziata, però, sul piano della forza passiva, e non già su quello della forza attiva<sup>55</sup>, giusta l'indidoneità degli effetti normativi dell'indirizzo (determinato come tipico dalla costituzione) ad incidere sulle leggi diverse ponendosi in posizione di superiorità. In buona sostanza, la legge di piano, in quanto legge rinforzata dotata di forza passiva potenziata, sarebbe resistente alle modifiche di leggi successive (*rectius*, a tutte le leggi successive che non siano leggi di piano), ma non già a deroghe singolari.

Di qui il tentativo di Augusto Barbera, muovendo dall'identificazione della legge di piano come legge di indirizzo politico<sup>56</sup>, di inquadrare il piano entro il sistema gerarchico

---

facilmente tentata di lasciare, ad esempio, al Governo il compito di disapplicarle". Parla di una "minore imperatività della legge di piano" anche R. PINI, *Procedure di programmazione e ordinamento regionale*, Cedam, Padova, 1967, p. 68.

<sup>51</sup> P. BARILE, *Aspetti giuridici del "Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969"*, cit., p. 581.

<sup>52</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 344.

<sup>53</sup> Ivi, p. 348.

<sup>54</sup> Ivi, pp. 346-347.

<sup>55</sup> Cfr. anche G. ZANGARI, *Profili costituzionali della partecipazione sindacale alla pianificazione economica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964, p. 551.

<sup>56</sup> A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., pp. 52 ss. Alla tesi di Barbera sembra aderire anche C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 36, nota 47 (per il maestro calabrese, Barbera "efficacemente mette in rilievo l'esigenza di riconoscere il carattere vincolante del piano anche rispetto alla legislazione successiva, quale deve farsi discendere dall'art. 41, u.c. cost.; carattere da garantire anche attraverso il sindacato di costituzionalità di deroghe al piano, sfornite di qualsiasi giustificazione") e p. 44, nota 60; v. anche ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Cedam, Padova, 1975, vol. II, p. 679, nota 1.

Si poneva l'obiettivo di individuare nuovi criteri di graduazione delle fonti, riferendosi solo incidentalmente alla programmazione/pianificazione economica, A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 240 ss. e pp. 308 ss., che ricorreva ad un criterio assiologico di "pregevolezza normativa", attribuibile a determinate fonti in considerazione della "struttura delle funzione normativa" o della particolare "componente teleologica" della funzione normativa medesima.

materiale, e non formale, delle norme, da cui discenderebbe l'ideoneità giuridica di esso a “vincolare l'attività del legislatore stesso”<sup>57</sup>, *rectius* gli atti<sup>58</sup>, in particolare nell'approvazione di quelle leggi (su tutte, le leggi-provvedimento) che non esprimono un indirizzo politico, ma che al contrario ne rappresentano l'attuazione, con la conseguenza applicativa che, posto l'auto-limite del legislatore alla propria attività<sup>59</sup>, la contrarietà di una legge successiva (non di indirizzo) alla legge di piano può essere fatta valere innanzi alla Corte costituzionale quale  *sintomo* della sussistenza di un vizio di eccesso di potere legislativo, così configurandosi il piano come un parametro interposto di costituzionalità rispetto all'art. 41, terzo comma (e alla norma di scopo risultante dal vincolo costituzionale ai “fini sociali”)<sup>60</sup>.

Sicché, in buona sostanza, il legislatore è chiamato ad osservare la legge di piano, potendo modificarla solo con una legge successiva dallo stesso contenuto tipico, e non potendo “ad essa contraddire (se non per ‘giustificate ragioni’)”<sup>61</sup>: in altre parole, il legislatore avrebbe innanzi a sé due scelte, o quella di “osservare la legge di piano” o quella di “modificarla”, potendo cioè abrogarla – parzialmente o totalmente – “ma non derogarvi”<sup>62</sup>, se non motivatamente<sup>63</sup>.

---

*Contra*, v. almeno F. SALVIA, *La programmazione economica (Aspetti e problemi giuridici)*, cit., pp. 40-41, secondo il quale l'indirizzo intanto può considerarsi come una norma sovraordinata alla legge ordinaria solo sino a quando non venga tradotto e cristallizzato in un testo legislativo; ma v. già R. LUCIFREDI, *Note giuridiche sulla procedura del programma economico*, in *Il diritto dell'economia*, 5/1966, spec. pp. 570 ss., per il quale il problema della stabilità del piano poteva essere risolto, in assenza di riferimenti costituzionali dai quali potesse essere argomentata la configurabilità di una legge atipica o di una legge di indirizzo, “facendo leva esclusivamente sui regolamenti parlamentari”, prevedendo l'istituzione di una Giunta per la programmazione incaricata di verificare la compatibilità delle proposte di legge “coi precetti, le finalità, le direttive del programma in corso di applicazione”. Sull'insufficienza delle garanzie relative alla attuazione legislativa del Piano, v. A. MANZELLA, *Legge di piano e Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1/1968, pp. 61 ss., il quale rileva però che “a differenza (...) che per gli altri soggetti pubblici, le Camere non sono vincolate dalla programmazione nella loro attività ma sono vincolate nel loro metodo di attività. Esse devono cioè (...) creare, nell'autonomia normativa ad esse conferita dalla Costituzione (art. 64), una organizzazione interna dei controlli e della produzione legislativa tale da offrire una effettiva possibilità di attuazione ad un programma di sviluppo” (ivi, p. 65); ma, tra gli autori che auspicavano una revisione dei regolamenti parlamentari per fornire alle Camere gli strumenti tecnici necessari per esplicare un'effettiva capacità di indirizzo e controllo sulla pianificazione economica, v. già F. COEN, *Il ruolo del Parlamento nella programmazione economica*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/1962, p. 175 ss. e D. COSÌ, *Sul ruolo del Parlamento nell'approvazione di leggi di piano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4/1967, pp. 1089 ss.

<sup>57</sup> A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 54.

<sup>58</sup> Ivi, p. 55 (v. nota 30).

<sup>59</sup> Ivi, p. 60.

<sup>60</sup> *Contra*, R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, cit., p. 60, secondo il quale “il meccanismo teorico elaborato, che si fonda sull'attribuzione alla Corte costituzionale della competenza a sindacare la conformità al piano delle leggi successivamente prodotte, non sembra poter concretamente operare con efficacia per due diverse ragioni. Da un lato, per le stesse modalità d'accesso alla Corte: poiché, se è soprattutto con la legislazione di spesa che si ritiene possa venir meno la coerenza dell'indirizzo economico, proprio queste sono invece le leggi che più difficilmente giungono al sindacato di costituzionalità (...), dall'altro, anche ammettendo che un certo numero di casi, certo assai limitato, possa giungere ad interessare il giudice di costituzionalità, ci si può chiedere con quali strumenti conoscitivi – e persino a quale titolo, data la natura non tecnica dell'organo – la Corte possa procedere a verificare la corrispondenza di un provvedimento settoriale agli indirizzi politico-economici del piano”.

<sup>61</sup> A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 79.

<sup>62</sup> Ivi, p. 83.

<sup>63</sup> V., sul punto, anche G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1984, p. 158, il quale, con riguardo alle leggi di programmazione, evidenzia che “deve ritenersi implicito nell'art. 41, terzo comma, il conferimento ad esse del carattere che consente loro di operare conformemente al fine che la costituzione assegna ad esse”, di talché “tali leggi, appartenendo ad un grado gerarchico speciale, sono (...) protette contro successive leggi non di programma che operano contraddittoriamente con le prime, senza manifestare un espresso

Una tesi, questa, che, a ben guardare, può godere di un appiglio teorico non solo nella nota tesi di Merkl<sup>64</sup>, secondo cui “può esservi un secondo tipo di relazione gerarchica: la relazione che intercorre tra due norme allorché una di esse non può validamente essere contraddetta, derogata, o abrogata dall’altra”<sup>65</sup>, ma, forse, più ancora, nella constatazione che, nel complesso sistema delle fonti delineato nello Stato costituzionale (rispetto alla limpida semplicità dello Stato legislativo), tutte le fonti sono “reciprocamente atipiche”, giusta una specializzazione di esse “secondo la qualità delle materie su cui incidono” (ovverosia di una “pluralizzazione dei tipi di fonte-atto secondo una linea di specializzazione in armonia con le esigenze delle materie in cui operano”<sup>66</sup>).

### 3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un quadro problematico tra “normativizzazione” dell’indirizzo politico e “legificazione implicita”. La questione della riserva di legge *ex art. 41*, terzo comma, Cost.

Lo storico dibattito giuridico sulla pianificazione economica può rappresentare un valido punto di partenza per poter sondare la natura giuridica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Certamente non sfugge che i dati di contesto sono profondamente mutati, sol se si considerino le trasformazioni della costituzione economica indotte dai processi di globalizzazione neoliberale e di integrazione sovranazionale. Ma se la programmazione/pianificazione in sé rappresenta un mero strumento (secondo quell’accezione neutra cui ci si riferiva in apertura), appare evidente che le trasformazioni del diritto pubblico dell’economia hanno interessato soprattutto i “fini”, piuttosto che – almeno per certi versi – i “mezzi”: *apertis verbis*, la cultura della programmazione non è di per sé estranea all’ordinamento euro-unitario nelle sue diverse fasi evolutive<sup>67</sup> (tant’è vero che, negli anni Sessanta, proprio Predieri poteva affermare che la pianificazione economica non fosse, in quanto tale, incompatibile con le istituzioni comunitarie, ché anzi “talune volte è espressamente riconosciuta, ad esempio nel protocollo sull’Italia, o addirittura posta come condizionante l’esercizio di talune competenze”<sup>68</sup>) – ve ne

---

intendimento di modificare conformemente il programma predisposto. Tali leggi successive potrebbero essere sindacate sotto il profilo dell’eccesso di potere o della irragionevolezza”. Riprende la stessa tesi anche M. STIPO, *Programmazione statale e regionale* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1991, p. 5, al quale appare “incongruo che tale tipo di legge possa considerarsi modificabile ad opera di leggi successive specifiche”.

Sulle “leggi di programma” nell’ordinamento francese – nel quale assumono rilevanza non solo concettuale ma anche positiva (nella Costituzione della Quinta Repubblica) – v. A. DE LABAUDERE, *Droit publique économique*, Dalloz, Parigi, 1976, pp. 328 ss.

<sup>64</sup> A. MERKLI, *Prolegomeni ad una teoria della costruzione a gradi del diritto*, in ID., *Il duplice volto del diritto*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 38-39, per il quale “una norma che ha la forza di derogare ad un’altra, mentre questa non può derogare alla prima, è per tale motivo di grado superiore e la norma derogabile di grado inferiore a quella derogante”.

<sup>65</sup> Così R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 241.

<sup>66</sup> F. MODUGNO, *Appunti delle lezioni sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 42.

<sup>67</sup> In argomento, v. già G. DE VERGOTTINI, *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Giuffrè, Milano, 1967.

<sup>68</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., pp. 252-253.

sarebbe testimonianza e conferma, d'altronde, nella politica agricola comune<sup>69</sup>, che con le note “quote-latte” non sarebbe poi tanto divergente dal vecchio piano francese sulla caccia alle lepri o dal piano della Polonia socialista sul numero massimo di lumache coltivabili, citati da Predieri –; semmai, la differenza risiederebbe negli obiettivi ai quali è funzionalizzata l'attività di programmazione: “fini sociali”, per l'art. 41, terzo comma, della Costituzione italiana; finalità per lo più interne all'equilibrata regolazione del mercato, nel caso europeo.

I problemi giuridici posti dal “metodo” della programmazione/pianificazione, quindi, restano, anche nell'era del PNRR, non dissimili da quelli che la dottrina giuspubblicistica affrontò negli anni Sessanta del Novecento.

Tuttavia, è certamente chiaro che un elemento primario di differenziazione rispetto a quella stagione è rappresentato proprio dall'origine euro-unitaria del Piano. Se è vero che il PNRR designa un nuovo “maxi procedimento euro-nazionale”<sup>70</sup> – ovvero un “atto complesso” e una “fattispecie a formazione progressiva” (nella misura in cui alla determinazione degli effetti giuridici finali concorrono plurimi soggetti istituzionali che intervengono in una sequenza pluri-procedimentale)<sup>71</sup> – la vincolatività del Piano non sembra discendere tanto dai decreti-legge nn. 77 e 152 del 2021, quanto piuttosto direttamente dal diritto euro-unitario, segnatamente dal Regolamento UE n. 2021/241.

Il Piano, quale “atto di programmazione economica recante progetti integrati di investimenti e di riforme”<sup>72</sup>, è stato adottato sulla base dell'art. 18 del citato Regolamento europeo ed esso stesso si configura quale allegato alla decisione di esecuzione *ex art.* 19 del Regolamento (decisione adottata dal Consiglio su proposta della Commissione – anche ad esito di interlocuzioni con lo Stato membro – contenente le riforme e i progetti di investimento, i traguardi, gli obiettivi, i contributi finanziari e i prestiti)<sup>73</sup>. Decisione di esecuzione che – direttamente applicabile e obbligatoria in ogni suo elemento *ex art.* 288 TFUE, con funzioni esecutive del Regolamento –, quantunque non assimilabile agli atti legislativi dell'Unione, è certamente da considerare un atto vincolante di diritto derivato

<sup>69</sup> Su cui, v., da ultimo, F. SOTTE, *La politica agricola europea. Storia e analisi*, Firenze University Press, Firenze, 2023.

<sup>70</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. V; v. anche ID., *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, paper, 7 settembre 2022; ID., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, paper, 15 febbraio 2023; ID., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3/2022, pp. 729 ss.; ID., *Il nuovo “metodo di governo” delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024, pp. 27 ss.; riprende questa tesi anche G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la “fisarmonica” governativa*, in V. DI PORTO – F. PAMMOLLI – A. PALMA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 137 ss.; cfr., da ultimo, L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, cit., pp. 169 ss., che considera il PNRR un nuovo “autovincolo” come “metodo di governo” nell'ambito dei procedimenti euro-nazionali.

<sup>71</sup> D. DE LUNGO, *I rapporti tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, cit., p. 23.

<sup>72</sup> E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 3/2022, p. 247.

<sup>73</sup> Cfr. D. DE LUNGO, *I rapporti tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, cit., p. 24.

(con tutte le conseguenze che ne discendono, anche ai fini dell'applicazione del principio di leale cooperazione)<sup>74</sup>.

Non a caso, poi, ai sensi dell'art. 21, la possibilità di modifica del Piano, su iniziativa dello Stato membro interessato – purché giustificata sulla base di circostanze oggettive – è rimessa ad una approvazione da parte del Consiglio dell'Unione Europea (previa valutazione della Commissione), a maggioranza qualificata, sicché “lo Stato membro, una volta che il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione perde per così dire la disponibilità dei contenuti del proprio piano”<sup>75</sup>.

Peraltro, “ultimata la fase deliberativa, che si sostanzia in atti unilaterali delle istituzioni europee, il Regolamento prevede che la Commissione concluda un accordo attuativo con lo Stato membro interessato (art. 23)”, sicché è prevista una “fase consensuale attuativa” secondo uno schema affine a quelli seguiti dalle istituzioni dell'Unione in materia di erogazione di contributi<sup>76</sup>.

Ciò non implica, però, che questa vincolatività di matrice esterna sia completamente autosufficiente<sup>77</sup>, esistendo una “parte italiana” del Piano<sup>78</sup> (rappresentata anche dai decreti-legge riguardanti la *governance* e la vigilanza sull'attuazione) che è la risultante di un indirizzo politico nazionale<sup>79</sup>. Da un punto di vista di diritto interno, non è un caso che il PNRR sia stato da taluni configurato proprio alla stregua di un atto di indirizzo politico, che incide sull'intera attività di governo e sulla responsabilità (politica) dell'esecutivo innanzi al Parlamento (che ha discusso il Piano e ne ha approvato i contenuti con due risoluzioni, a seguito di un'ampia attività conoscitiva delle Commissioni competenti). Un atto di indirizzo, peraltro, dal contenuto particolarmente dettagliato “nell'articolazione di piani, programmi e linee degli interventi pubblici”, risultando composto “da puntuali progetti di riforma e articolati programmi di investimento, descritti secondo minuziose specificazioni di obiettivi, individuando i soggetti responsabili degli interventi, definendo i tempi di realizzazione, gli strumenti, le risorse, le modalità e le tempistiche di impiego dei finanziamenti e di adozione degli atti legislativi di disciplina delle riforme”<sup>80</sup>.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 6.

Invero, proprio la rigidità della procedura di modifica prevista dall'art. 21 del Regolamento – in stretta correlazione al fitto insieme di condizionalità che assiste il Piano – sembra contrastare con quel carattere “aperto e flessibile” che dovrebbe connotare la programmazione economica (per esempio, mediante l'assoggettamento del piano a revisioni annuali), come riteneva G. GUARINO, *Programmazione economica e imprese pubbliche: aspetti giuridici*, cit., pp. 638 ss.

<sup>76</sup> M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 6.

<sup>77</sup> Anche perché, come ricorda E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, p. 65, “il vincolo è meno stringente di quanto appaia a prima vista, riferendosi alla *sostanziale* o *soddisfacente* attuazione del Piano e non anche alla sua *puntuale* attuazione”.

<sup>78</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, cit., p. 5.

<sup>79</sup> Cfr. L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, cit., p. 83, secondo il quale, “sebbene sia allegato ad una decisione di esecuzione di un Regolamento dell'Unione europea, il PNRR rappresenta anche (...) un auto-vincolo che contiene un atto di programmazione economica”.

<sup>80</sup> Così F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, p. 33. Sul punto, cfr. anche C.

Epperò, si tratta, a ben vedere, di un indirizzo politico, per così dire, dimidiato, lontano dall'esplicarsi nella sua pienezza come attività di “predeterminazione dei fini ultimi e più generali dello Stato” (secondo la nota definizione crisafulliana<sup>81</sup>), nella misura in cui si articola in una fase iniziale di co-determinazione in sede europea, per poi assumere una natura quasi-amministrativa, residuale, discrezionale nel *quomodo* nell'attuazione di un indirizzo pianificatorio condiviso in sede euro-unitaria<sup>82</sup>, anche per la presenza di una fitta rete di condizionalità che assistono il Piano<sup>83</sup>.

Si assiste, cioè, a forme di “negoiazione o parziale eterodeterminazione dell'indirizzo politico”<sup>84</sup>, avendo l'Unione europea assorbito “gran parte della fase c.d. ‘teleologica’ dell'indirizzo politico, riducendo comunque il margine di manovra degli organi interni”<sup>85</sup>, nella misura in cui il Piano doveva necessariamente conformarsi alle priorità e alle condizionalità di cui al Regolamento (in particolare, i vincoli di bilancio, i sei pilastri *ex art. 3* del Regolamento, le iniziative previste nella strategia annuale per la crescita sostenibile, le percentuali minime per la transizione ecologica e digitale, nonché le Raccomandazioni specifiche per Paese della Commissione europea). Minori vincoli sembrano ravvisarsi nella fase strumentale dell'indirizzo politico, attinente alla “predisposizione degli strumenti giuridici (...), organizzativi (...) e finanziari (...) per la realizzazione degli obiettivi”<sup>86</sup> – come suggerisce l'adozione in forma di decreto-legge delle misure relative alla *governance* del Piano –, e in quella effettuale di realizzazione e

---

COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, 3/2022, p. 330, che parla, in proposito, di “forme di programmazione euro-nazionale dell'intervento normativo”.

<sup>81</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, pp. 91 ss.

<sup>82</sup> F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, 3/2022, p. 1.

<sup>83</sup> F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, cit., *passim*. Osserva, in proposito, G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del PNRR*, in D. DE LUNGO – F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 93, che, in considerazione del fitto apparato di condizionalità di derivazione europea, la stessa funzione del Parlamento subisce una trasformazione, sicché “accanto al tema dei controlli ‘del’ Parlamento il PNRR propone una prospettiva per molti aspetti inedita di controlli ‘sul’ Parlamento, posto che le misure legislative approvate dalle Camere, entro i termini fissati dallo stesso Piano, rientrano nella valutazione dell'Unione europea. Come si legge nel rapporto sulla legislazione 2021 della Camera dei deputati, «la procedura del PNRR sembra insomma costituire un'altra importante manifestazione di un fenomeno da tempo in atto e già indicato nella nota di sintesi del rapporto 2018-2019 come di ‘ridefinizione dei confini’; si tratta infatti di una sorta di ‘valutazione esterna’ alla quale la deliberazione parlamentare è sottoposta». Pertanto, «risulta [...] importante che queste forme di ‘valutazione esterna’ della deliberazione parlamentare vengano assorbite all'interno delle stesse procedure parlamentari in modo da essere vissute non come elementi di ‘giudizio’ o di ‘eterodirezione’, potenzialmente in contrasto con lo svolgimento delle funzioni di rappresentanza democratica, bensì come ulteriori elementi di conoscenza necessari alla deliberazione e con il quale costantemente confrontarsi”.

<sup>84</sup> D. DE LUNGO – F. S. MARINI, *Prefazione*, in IID. (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. XI.

<sup>85</sup> M. F. DE TULLIO, *Diritti, vincoli di bilancio, ripresa economica tra miraggio e realtà*, Jovene, Napoli, 2023, p. 230. Cfr. anche F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2022, in particolare pp. 255-256, che analizza l'incidenza sulla fase teleologica e strumentale dell'indirizzo politico da parte del Piano.

<sup>86</sup> A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico “normativo”?*, cit., p. 252.

attuazione concreta del piano<sup>87</sup>, ma non per questo si realizza una piena discrezionalità, come rivela la generale “programmazione euro-nazionale dell’intervento normativo”<sup>88</sup>.

Ma, ancora, se queste notazioni attengono all’indirizzo politico riguardato dal punto di vista della qualificazione interna dell’atto (PNRR come atto di indirizzo politico “dimidiato”, teleologicamente condizionato *ab externo*), occorre altresì verificare la “forza” di questo indirizzo (e, quindi, la sua idoneità ad incidere sugli indirizzi successivi). Un conto, cioè, è guardare all’indirizzo espresso attraverso il PNRR – e al grado di libertà del circuito Governo-Parlamento nella sua determinazione – altra cosa è considerare l’idoneità di questo indirizzo a condizionare l’attività politica e normativa successiva.

Sul punto, è stato opportunamente osservato che “il metodo della pianificazione-programmazione per obiettivi su base pluriennale unito al carattere della giuridica vincolatività verso il legislatore, e dunque verso i Governi e le maggioranze parlamentari indipendentemente dalla composizione politica e dal ciclo delle Legislature, lascia intravedere nel PNRR una modalità di determinazione dell’indirizzo politico vicina alle teorie ‘normative’, anziché a quelle ‘esistenziali’ ”<sup>89</sup>.

Entro la prospettiva di una normativizzazione dell’indirizzo politico, non appare perciò convincente la tesi secondo la quale il PNRR sarebbe caratterizzato da un massimo grado di vincolatività esterna secondo il diritto euro-unitario e da una vincolatività soltanto minima secondo il diritto interno<sup>90</sup>. Peraltro, anche senza voler accogliere questa chiave analitica, non si può non evidenziare, più in generale, che l’imperatività del Piano non è connessa necessariamente al solo documento fondamentale, ma riguarda il *sistema di piano* nel suo complesso: tesi sostenuta da Guarino negli anni Sessanta<sup>91</sup>, ma che ben s’attaglia al “sistema di piano” emergente dal PNRR, dal Regolamento UE, dai decreti-legge sulla *governance*.

Una maggiore vincolatività interna derivante dalla normativizzazione dell’indirizzo politico espresso attraverso il “sistema di piano” sarebbe evidente, poi, nel condizionamento da esso esercitato nell’individuazione dei tipi di atto normativo – il più delle volte, atti normativi di produzione governativa: decreti legislativi e decreti-legge

---

<sup>87</sup> Secondo A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico “normativo”?*, cit., pp. 252-253, nondimeno “le tre fasi sono strettamente interdipendenti e in grado di condizionarsi reciprocamente: l’essenza ontologica del PNRR rimanda all’idea unificante e ordinatoria di un processo le cui fasi si tengono insieme in vista della realizzazione di una progettualità perimetrata sia nei contenuti che nelle procedure. L’indirizzo che ne risulta potrebbe essere inquadrato in quello che autorevole dottrina chiama ‘in entrata’, basato su un accordo di fondo di una amplissima maggioranza che in questo caso ha condiviso un disegno riformatore consapevolmente e complessivamente voluto, ma su cui pendono le insidie degli interessi corporativi e le conflittualità identitarie dei partiti che potrebbero emergere in una delle due modalità in cui si esprime l’indirizzo politico ‘in uscita’, quello relativo agli ‘indirizzi delle politiche’ ”.

<sup>88</sup> C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 330. Di “programmazione politica euro-nazionale dell’intervento normativo” parla anche E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, cit., p. 39.

<sup>89</sup> D. DE LUNGO, *I rapporti tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, cit., p. 27; cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico “normativo”?*, cit., *passim*. Parla di “cristallizzazione e normativizzazione dell’indirizzo politico” C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 328.

<sup>90</sup> M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 14.

<sup>91</sup> G. GUARINO, *Programmazione economica e imprese pubbliche: aspetti giuridici*, cit., pp. 642-643.

(sebbene appaia contraddittorio il ricorso ad una fonte normativa costituzionalmente richiesta in casi straordinari di necessità e di urgenza per l'attuazione di un atto di programmazione pluriennale<sup>92</sup>) – ai fini dell'attuazione e dell'implementazione delle singole riforme o dei singoli progetti di investimento, “con ciò generando un impegno al cospetto della Commissione anche in merito alla scelta delle fonti del diritto da impiegare per dare ad esso attuazione”<sup>93</sup>. In tale ottica, il combinato della natura pianificatoria pluriennale dell'atto, della sua vincolatività esterna, delle condizionalità che lo assistono e del contenuto delle sue specifiche previsioni, fa sì che il Piano assuma, “almeno di fatto”, un “alto tasso di prescrittività”<sup>94</sup>. Senza contare, poi, che – come rivela proprio il dibattito giuridico degli anni Sessanta – anche una pianificazione meramente indicativa esprime una propria vincolatività almeno rispetto all'attività della pubblica amministrazione; per ricordare la lezione di Predieri, “parlando di piano indicativo si considera pertinente al piano una funzione di indirizzo dell'attività dei pubblici poteri che il piano limita, condiziona, dirige, con una efficacia vincolante, di grado maggiore o minore a seconda dei piani (e degli autori), senza imporre i fini (...) o anche limiti ai privati (...). Ma le più avvertite definizioni di pianificazione indicativa di economisti, riprese anche da giuristi, sottolineano, appunto, il carattere di impero che la pianificazione ha nei confronti della pubblica amministrazione, suoi enti strumentali ed imprese pubbliche”<sup>95</sup>.

Ma, volendo rimanere entro questo campo di idee, di indirizzo politico in senso normativo si potrebbe parlare, per ipotesi, in misura ancora più forte. Non si può trascurare, infatti, che, in ordine al rapporto tra indirizzo politico e indirizzo

<sup>92</sup> D. DE LUNGO, *I rapporti tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, cit., p. 29.

Sul punto, A. CAROSI – P. ZITOLI, *Disciplina e gestione del Recovery Fund con particolare riguardo alle problematiche nazionali*, in *Rivista AIC*, 4/2023, pp. 74-75, parlano di un vero e proprio “stravolgimento del sistema delle fonti”, cui si unisce una spiccata marginalizzazione del Parlamento.

<sup>93</sup> F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, cit., p. 38.

<sup>94</sup> *Ibidem*. Continua l'A.: “Ma anche ad escludere che la natura del PNRR – salva però senz'altro la sua forza vincolante in merito agli impegni assunti al cospetto delle istituzioni UE e degli altri Stati-membri – possa implicare la obbligatorietà delle sue singole, specifiche, previsioni anche in relazione alla scelta dei tipi di atti normativi da adottare, è indubbio che tale opzione finirà comunque per rimporsi in via di fatto, ridondando gli effetti del Piano ben oltre la definizione dei risultati previsti, almeno sul terreno del consolidamento di specifiche convenzioni costituzionali. Forme e mezzi di attuazione sembrano, in effetti, assumere natura prescrittiva essi stessi, in ciò dovendosi riconoscere però che l'aver ascritto qui tale documento tra gli atti di indirizzo politico o, comunque, espressione sostanziale (di rara pervasività) nell'attività tradizionale di indirizzo politico del Parlamento e del Governo, non è considerazione di per sé sufficiente a definirne, se non nell'essenziale, la vera natura”. Cfr. anche A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, pp. 735-736, secondo il quale “le linee direttrici dettagliate nel PNRR, compresa la scelta della fonte del diritto da impiegare per dare ad esso attuazione, si configurano infatti come il frutto di impegni assunti al cospetto delle istituzioni europee, cristallizzati nel citato allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio, di cui appare difficile negare il carattere vincolante: quantomeno nella misura in cui al suo rispetto viene subordinata l'erogazione di quei contributi sovranazionali ai quali l'Italia non potrebbe permettersi di rinunciare, pena un ulteriore aggravamento della sua esposizione debitoria”. Puntualizza, comunque, E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, cit., p. 40, che il Piano presenta “diversi gradi di vincolatività derivanti dalla differente struttura del sistema di monitoraggio e valutazione dell'attuazione del Piano e degli indicatori di misurazione: esso presenta un grado di vincolatività più forte per gli investimenti, uno più tenue per le misure legislative”.

<sup>95</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 217.

pianificatorio – ed ecco un ulteriore spunto proveniente dal dibattito degli anni Sessanta –, proprio il piano economico, “là dove esso non riveste forma di legge” (o “dove, rivestita tale forma, si pone come superlegge”)<sup>96</sup>, rappresenta un esempio significativo per sostenere la tesi della normatività dell’indirizzo politico, al punto che, proiettando la teoria di Katzarov in termini di dogmatica giuridica italiana, la superlegge può “apparire molto vicina all’indirizzo nel senso propugnato da Mortati, quale fonte sottordinata alla sola costituzione e preminente anche sulle leggi”<sup>97</sup>.

Peraltro, è stato acutamente rilevato che “le fonti del PNRR sono strutturate come se la disciplina sulla *governance* del Piano non fosse altro che la conseguenza inevitabile del processo d’integrazione europea: sarebbe il diritto UE a tramutare i poteri del Governo in poteri di intervento nel procedimento di formazione della legge, qualificando le attribuzioni del Governo in materia d’indirizzo politico e i poteri normativi che discendono dagli artt. 76 e 77 Cost. come l’unica efficace catena di trasmissione dell’indirizzo politico UE e del suo precipitato normativo sul diritto interno”<sup>98</sup>.

Non stupisce, se queste sono le premesse, alla luce della normativizzazione dell’indirizzo politico espresso col PNRR, che parte della dottrina abbia prospettato la

---

<sup>96</sup> Ivi, p. 110.

<sup>97</sup> Ivi, pp. 110-111.

Più in generale, peraltro, secondo R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, cit., p. 42, “la vicinanza tra le due nozioni di programmazione e di indirizzo politico risulta con evidenza (...)”: “i termini di definizione di una nozione ricorrono quasi sempre anche nella definizione dell’altra, con la conseguenza di una tendenziale circolarità di buona parte delle definizioni in uso. Per di più, l’attività di indirizzo politico e la programmazione incontrano entrambe, nello sviluppo teorico che hanno avuto in dottrina, lo stesso punto critico. Si tratta del passaggio dalla definizione degli obiettivi alla posizione delle norme”. Ed è su questo terreno che la problematica della programmazione e quella dell’indirizzo politico si saldano, ponendosi entrambe “in una certa tensione con lo stato di diritto” (ivi, p. 44, nota 55): “oltre che con i suoi presupposti ideologici circa i ‘fini’ dello Stato, con tutte le regole o i principi che a quei presupposti si sono ispirati, cioè quelli che Forsthoft ha definito gli ‘elementi strutturali essenziali’ dello stato di diritto: il principio di divisione dei poteri, la teoria della generalità e astrattezza e della funzione negativa e garantistica della legge, il principio di legalità ecc.”.

Più in particolare, poi, “la teoria normativa dell’indirizzo politico” (ivi, pp. 48-49) “pone con enfasi l’accento sull’esigenza, ampiamente sentita nei sistemi politici contemporanei, di una coordinazione dell’attività dello Stato che sia anzitutto composizione unitaria delle scelte politiche, e poi traduzione fedele di queste negli atti (esecutivi) necessari. Se la ‘funzione’ di indirizzo politico può dare soddisfazione a tale esigenza, risulta palese la vicinanza tra essa e la programmazione, almeno laddove quest’ultima venga intesa come ‘super-decisione’ attorno alle finalità generali, agli obiettivi a più breve termine, ai mezzi predisposti per il loro conseguimento. La programmazione, anzi, verrebbe a qualificare una parte dell’indirizzo politico: parte distinguibile forse *ratione materiae* (se riferita ai campi interessati dall’intervento economico dello Stato) dall’indirizzo generale, e da questo differenziata nell’ordinamento positivo italiano, secondo un’accreditata interpretazione, per la particolare ‘formula organizzativa’ prevista dal 3° comma dell’art. 41, e per la conseguente attribuzione agli atti della programmazione di quel connotato della tipicità che viceversa difetta a molte delle forme di espressione dell’indirizzo politico. È sintomatico di questa vicinanza concettuale tra le due nozioni che anche alla programmazione venga talvolta attribuita la ‘qualifica’ di quarta funzione dello Stato, caratterizzata dalla prevalenza della collaborazione sulla separazione dei poteri, e dalla sua preminenza nella gerarchia delle funzioni” (l’A. richiama, sul punto, la lezione di E.W. BÖCKENFÖRDE, *Planung zwischen Regierung und Parlament*, in *Der Staat*, 4/1972, pp. 429-458 e, in particolare, pp. 443 ss.). Ancora (ivi, p. 53), per l’A. “con la programmazione si intendeva svolgere un’operazione equivalente nei confronti della ‘funzione’ di indirizzo politico, unificando gli interessi settoriali e le scelte contingenti”.

Sull’analogia tra funzione di indirizzo politico e programmazione/pianificazione economica, v. anche E. TUCCARI, *Funzione di indirizzo politico e programmazione*, in *Democrazia e diritto*, 1/1970, pp. 41 ss.

<sup>81</sup> E. CAVASINO, *L’esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, cit., pp. 254-255.

tesi dell'implicita legificazione (ovverosia della “legificazione per presupposizione”<sup>99</sup>) del Piano<sup>100</sup>. Sia la “*relatio*” implicitamente operata dal decreto-legge n. 77 del 2021 e confermata dal decreto-legge n. 13 del 2023 (e dalle rispettive leggi di conversione) – essendo il Piano “già compiuto e definito nei suoi contenuti, anche molto specifici”<sup>101</sup>, alla data di emanazione del decreto –, sia la previsione (*ex art.* 12 del d.l. 77/2021) dei poteri sostitutivi del Presidente del Consiglio dei Ministri (nei confronti di Regioni ed enti locali in qualità di soggetti attuatori del piano) e dei Ministri (nei confronti di altre amministrazioni), che sottintende l'attribuzione di competenze amministrative legate all'attuazione dei progetti (tale da richiedere il rispetto della riserva di legge secondo il principio di legalità dell'azione amministrativa), sarebbero chiari indici di un'implicita legificazione del PNRR.

Ancora, la tesi della legificazione implicita renderebbe possibile, eventualmente, anche l'applicazione di un criterio di gerarchia materiale delle fonti del diritto, secondo l'intuizione di certa dottrina, con la presenza di una “dimostrazione pratica”<sup>102</sup> della tesi per cui “il sistema delle fonti normative non è (...) ordinabile secondo un'astratta gerarchia formale, costruita sulla base dell'equivalenza tra *forza* e *forma* dell'atto, ma piuttosto alla stregua di una ‘gerarchia di contenuti’ (...), ove il valore della fonte, a prescindere dal suo procedimento di formazione, è dato dalla capacità di imporre condizioni procedurali o limiti sostanziali ad altre fonti, che per ciò stesso ne risultano subordinate”<sup>103</sup>.

Riprendendo perciò il filo delle argomentazioni formulate da Barbera nel '68, non sarebbe peregrino, sul presupposto dell'implicita legificazione del PNRR, affermare che il piano sia ascrivibile al novero delle leggi rinforzate, di indirizzo, a contenuto determinato, e perciò idoneo a vincolare non solo l'attività dell'esecutivo ma anche la stessa attività legislativa: nel quadro, cioè, di una gerarchia materiale delle fonti del diritto, il piano esprimerebbe una forte vincolatività (non solo esterna, ma anche) di diritto interno, con la conseguenza che il legislatore deve osservare il Piano, ma non può abrogarlo se non con un'altra legge di piano e non può ad esso contraddire, nell'approvazione di leggi non di indirizzo, se non per giustificate ragioni (e, quindi, fornendone adeguata motivazione). In tal modo, si riallineerebbe la vincolatività del Piano a quella derivante dalla sua forza di matrice euro-unitaria<sup>104</sup>, evitando quei corto-

<sup>99</sup> D. DE LUNGO, *I rapporti tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, cit., p. 25.

<sup>100</sup> V., ampiamente, F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, in *La Magistratura*, 12 agosto 2022, pp. 87-88

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, cit., p. 254.

<sup>103</sup> G. SCACCIA, *Sindacato accentratore di costituzionalità vs diretta applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021, p. 244, che richiama il noto scritto di V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, pp. 775 ss.

<sup>104</sup> E troverebbe così giustificazione, anche dal punto di vista del diritto interno, il divieto di c.d. *reversal* nelle riforme PNRR già adottate; su cui, v. N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2023, pp. 10 ss.

circuiti interpretativi che invece discenderebbero dall'affermazione della sua vincolatività massima secondo il diritto UE, minima secondo il diritto nazionale<sup>105</sup>.

Peraltro, attesa la natura del PNRR come atto di programmazione generale a valenza pluriennale, economico e istituzionale, cogente per i soggetti pubblici e indicativo per i privati<sup>106</sup>, occorre che esso soddisfi la riserva di legge di cui all'art. 41, terzo comma, Cost.; sicché, sotto questo profilo, ritenere il Piano implicitamente legificato, *in primis* in virtù della *relatio* effettuata dai decreti-legge sulla *governance*, implicherebbe il rispetto delle condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale per integrare la richiamata riserva. Così ragionando, non sfuggirebbe che il Piano – per riprendere la sentenza n. 35 del 1961 della Corte costituzionale – abbia determinato “i fini che con detti programmi si vogliono raggiungere”, operato una “precisazione dei criteri da seguire per il raggiungimento di questi fini, l’indicazione dei mezzi, la determinazione degli organi che sono chiamati ad attuare i programmi o che sono stabiliti per esercitare i controlli”, fermo restando che “non basta attribuire un potere in vista del raggiungimento dei fini, ma bisogna anche stabilire i limiti e l’estensione del potere e prevedere gli effetti che con gli atti, derivanti da tale potere, si producono”<sup>107</sup>.

La stessa tesi della normativizzazione dell’indirizzo politico si scontrerebbe, perciò, con la necessità di rispettare la riserva di legge. Se è vero che, in termini di teoria generale, un piano può essere ascritto ad un atto di indirizzo in senso normativo (come rilevava Predieri accostando la teoria di Katzarov con la visione mortatiana sulla normatività dell’indirizzo), nondimeno, da un punto di vista di diritto positivo, nel nostro ordinamento “per l’indirizzo economico pianificatorio (...) il problema dell’efficacia precettiva o vincolante o normativa si presenta in maniera diversa da quella dell’indirizzo politico”, atteso che “l’indirizzo pianificatorio previsto dall’art. 41 si estrinseca di necessità, per la riserva di legge posta dalla norma medesima, nella legge”<sup>108</sup>.

Varrebbe, cioè, “la necessarietà della relazione indirizzo-legge, cioè della determinazione dell’indirizzo con la legge-piano, con il piano determinato dalla legge”<sup>109</sup>. Utili indicazioni in tal senso, d’altronde, provengono dalla nota voce di Martines dell’*Enciclopedia del Diritto* dedicata all’*Indirizzo politico*, ove si afferma che, “quanto alla fase intermedia fra la determinazione dei fini e l’attuazione degli stessi, è da dire che il Parlamento è chiamato ad intervenire allorquando la predisposizione degli strumenti necessari per il conseguimento del fine debba avvenire *mediante un atto avente valore legislativo per la natura stessa della materia e la conseguente riserva di legge prevista nella Costituzione*”

<sup>105</sup> V., ancora, M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., *passim*.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> V., in commento, V. BACHELET, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, in particolare pp. 922 ss.; v. anche A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, in particolare pp. 259-260.

<sup>108</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 111.

<sup>109</sup> *Ibidem*.

(*ndr.*: corsivo nostro), richiamando all'uopo, in nota, tra gli esempi, proprio il caso dell'art. 41, terzo comma<sup>110</sup>.

Certo, in ordine alla necessità di rispettare la riserva di legge *ex art.* 41, terzo comma, Cost. (anche per il PNRR), potrebbero giungere le stesse obiezioni che parte della dottrina formulava negli anni Sessanta e Settanta con riguardo alla legge di programmazione, sul presupposto che la riserva prevista in Costituzione non fosse applicabile a ogni tipo di piano, ma solo a determinate tipologie di esso. Si era sovente affermato, in particolare, che – in considerazione della tradizionale funzione liberale della riserva di legge come istituto di garanzia dei diritti dei privati – la riserva *ex art.* 41, terzo comma, Cost. avrebbe trovato applicazione solo nei casi in cui lo Stato intendesse indirizzare o coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali non già avvalendosi di mezzi indiretti bensì di “misure incidenti direttamente sulle situazioni giuridiche soggettive”<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 152 (v. anche nota 75). La bibliografia sull'indirizzo politico è, com'è noto, sterminata: v. almeno, in relazione alle teorie normative, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 91 ss. e, prima ancora, C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima italiana editoriale, Roma, 1931; per la teoria esistenziale, v. C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del Governo e ministri*, Edizioni universitarie, Roma, 1942, pp. 68 ss.; nella dottrina successiva, v. le ricostruzioni di E. CHELLI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961 e M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985.

In relazione all'indirizzo politico-economico, G. QUADRI, *Gabinetto economico (CIPE) e indirizzo politico economico*, Giuffrè, Milano, 1970, *passim*; nega autonomia alla categoria di indirizzo politico-economico F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1/2024, spec. pp. 63-64, secondo la quale “sembrerebbe più sensato escludere l'individuazione di un'autonoma attività di indirizzo politico economico separata da quella più generale di indirizzo politico tout court. L'attività di indirizzo politico economico, in altri termini, rappresenta un di cui di quella di indirizzo politico generale: senza un indirizzo politico economico, infatti, non si può dare attuazione all'indirizzo politico in senso lato perché nessuna attività di attuazione dei fini stabiliti nella Carta costituzionale può essere posta in essere se a monte non sono state determinate la gestione della spesa pubblica e dell'imposizione fiscale. Detta attività, quindi, è politica ed economica allo stesso tempo. La decisione politica sull'economia e sui mezzi finanziari è finalizzata, dovrebbe essere finalizzata, all'attuazione armonica degli obiettivi di sviluppo sociale previsti dalla Costituzione e ci consente di descrivere l'indirizzo politico economico come il principale cardine dell'attività di indirizzo politico in senso lato, il perno essenziale mediante il quale i rapporti economici, politici, sociali, solidaristici, egualitari e l'interesse generale trovano attuazione”.

<sup>111</sup> Così F. SALVIA, *La programmazione economica (Aspetti e problemi giuridici)*, cit., p. 20. Dello stesso avviso R. LUCIFREDI, *Note giuridiche sulla procedura del programma economico*, cit., pp. 535 ss. e spec. pp. 539-541, per il quale “la riserva di legge sussiste particolarmente per i programmi coercitivi, là dove – secondo l'ipotesi tipica dell'articolo 41 – attraverso i programmi che si determinano si tenda a ‘indirizzare e coordinare a fini sociali’ l'attività economica privata, e quindi si tenda a restringere in qualche modo quella libertà di iniziativa economica privata, che è proclamata nel primo comma dell'art. 41”; continua l'A. “che anche per programmi non imponenti vincoli, ma destinati ad operare per incentivi, può essere ugualmente necessaria la legge, quando la concessione degli incentivi venga a toccare le sfere giuridiche dei privati, creando in essi diritti o interessi legittimi nei confronti dell'Amministrazione, determinando tra essi condizioni di disparità, ponendo oneri finanziari a carico dell'Amministrazione, sia in forma di sovvenzioni che di esoneri, e via dicendo”; allo stesso tempo, però, si riconosce che “l'approvazione per legge del programma pure nel caso in cui, su basi costituzionali, non ve ne sarebbe necessità, può essere consigliabile per assicurare al programma una maggiore stabilità”. Sulla stessa linea, v. anche M. MAZZIOTTI, *Quesiti circa le modalità di approvazione, da parte delle Camere, del programma quinquennale di sviluppo economico*, in *Il diritto dell'economia*, 2/1965, pp. 179 ss., il quale tuttavia rilevava che per ragioni di opportunità politica sarebbe inevitabilmente prevalsa la strada della “legge di piano”, e G. CUOMO, *L'intervento parlamentare nell'elaborazione del piano economico*, cit., pp. 647 ss., per il quale “il piano assumerà o meno la forma dell'atto amministrativo a seconda che preveda o meno limitazioni per le situazioni giuridiche dei cittadini garantite dalla Costituzione”, sicché “se il piano fosse destinato a concretarsi solo in un complesso di direttive per la pubblica amministrazione, intese cioè a razionalizzare e coordinare l'azione amministrativa dello Stato, degli enti e delle azioni pubbliche, non si ravviserebbe la necessità dell'intervento del Parlamento in sede legislativa”; conseguentemente, per l'A., con

Tesi, però, che può essere confutata già se si muove dalla considerazione che, nel passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale di diritto, l'istituto della riserva di legge non assolve più solo alla tradizionale funzione di garantire le situazioni giuridiche soggettive del privato, ma anche, talora, “a quella di costituire situazioni di svantaggio” o a “quella di ripartizione di livelli ed aree di competenza legislativa”<sup>112</sup>; in particolare, nell'art. 41, terzo comma, Cost. la riserva di legge adempie anche alla fondamentale funzione “di assegnare al Parlamento la competenza a prestabilire gli strumenti finanziari ed organizzativi opportuni ed indispensabili affinché l'indirizzo politico possa passare dalla fase dell'astrattezza e della mera previsione dei fini da conseguire a quella della sua puntuale attuazione”<sup>113</sup>. Senza contare, poi, che piani e programmi per l'indirizzo e il coordinamento a fini sociali, ai sensi della lettera del terzo comma dell'art. 41, non interessano solo l'attività economica privata (e, con ciò, incidendo sulle situazioni

---

riferimento all'esperienza del programma quinquennale, sarebbe stato costituzionalmente opportuno optare per una deliberazione delle Camere in sede politica – tesi condivisa anche da Mazziotti – escludendo sia la strada della legge formale ordinaria sia della delegazione legislativa (“poiché col ricorso al procedimento legislativo si consentirebbe ad alcuni organi – Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Popolo – di intervenire in una materia di esclusiva competenza del Parlamento e del Governo”, alterando, per giunta, il principio della responsabilità ministeriale e della riserva di indirizzo politico ex art. 95 Cost.). Anche G. GUARINO, *Imprese pubbliche e programmazione: aspetti giuridici*, cit., pp. 52 ss. riteneva che, dal punto di vista giuridico, il piano potesse essere approvato in forma diversa dalla legge, a patto che assumessero forma di legge le norme con cui di volta in volta venivano imposti i vincoli e i limiti per i singoli soggetti, ma concludeva per l'opportunità politico-costituzionale dell'approvazione con legge (in considerazione del vantaggio della rappresentatività per tutte le scelte della programmazione). V. anche F. TORTORELLI, *Intervento pubblico e attività economiche*, cit., p. 47, secondo il quale “solo eccezionalmente il programma economico assume la veste dell'atto normativo: nei casi in cui il programma incida direttamente sull'iniziativa economica privata, in osservanza della riserva di legge posta dall'ultimo comma dell'art. 41”.

<sup>112</sup> A. PREDIERI, *Il programma economico 1966-1970. Aspetti giuridici*, cit., p. 28.

<sup>113</sup> T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), cit., pp. 152-153. Sul punto, v. già U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit., p. 130, che esclude, in relazione alla riserva di cui all'art. 41, terzo comma, Cost., la funzione tipica di garanzia della sfera dei cittadini. In tema, cfr. anche G. FERRARA, *Programmazione democratica e forme di approvazione del piano*, in *Mondo operaio*, 4/1965, pp. 10 ss. (e in particolare p. 13), secondo il quale l'articolo 41, terzo comma, Cost. “ha una portata complessiva che include e non può non includere l'atto generale di programmazione: altrimenti questa non potrebbe avere alcuna incidenza nel settore economico privato, neppure per quanto riguarda la predeterminazione dei presupposti generali che condizionano le singole leggi di attuazione del piano”. V. anche C. LAVAGNA, *Contributo al Dibattito su L'intervento parlamentare nella elaborazione del Piano economico*, in *Rassegna parlamentare*, 1964, p. 538: “credo che nessuno, nemmeno il più sprovveduto, possa pensare che i piani, come atti dotati di efficacia giuridica (e non come semplici progetti) possano essere adottati con provvedimenti privi di valore legislativo. La Costituzione è troppo esplicita al riguardo: non solo nelle disposizioni espressamente dirette a disciplinare le riforme economico-sociali, come gli artt. 41 e segg., ma nell'intero suo sistema di regolamentazione delle fonti e delle riserve legislative in genere”. Opinione condivisa anche da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., cit., vol. II, p. 679, secondo il quale l'art. 41 contiene una riserva di legge “che deve trovare applicazione, anche se i programmi rivestono carattere di semplice massima. Tale prescrizione trova giustificazione non solo nell'efficacia vincolante che il programma viene ad assumere, se non sempre di fronte ai terzi, per lo meno nei confronti degli organi statali, ma soprattutto perché dà modo alle due camere di concordare su ognuna delle modalità col medesimo predisposte. Nel programma si esprime in modo tipico l'indirizzo voluto imprimere alla politica economica, che non potrebbe in nessun modo venire sottratto al parlamento, e, data la necessità della concordanza della volontà delle due camere nello stesso testo quale è attestata dalla promulgazione, la volontà stessa deve trovare nella legge la sua forma necessaria”. Favorevoli alla tesi dell'applicabilità della riserva ex art. 41, terzo comma, Cost. alla programmazione generale anche S. FOIS, *Osservazioni sui limiti dell'impugnativa costituzionale e sulla riserva di legge prevista dall'art. 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 17 ss.; V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 230-231; E. CHELI, *Libertà e iniziativa privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1960, spec. p. 299; C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino, Utet, 1963, pp. 219-220.

giuridiche soggettive dei privati operatori del mercato), ma anche l'attività economica pubblica.

Ci si trova di fronte, perciò, ad un riserva che assegna al Parlamento, attraverso la forma della legge, la determinazione dell'indirizzo pianificatorio<sup>114</sup>, come *species* autonoma e costituzionalmente rilevante dell'indirizzo politico, e che assolve quindi anche ad “esigenze normative generali di un'economia programmata in un contesto di condizionamenti costituzionali ispirato al principio democratico”<sup>115</sup>, a nulla valendo l'eventuale incidenza diretta del piano sulle situazioni giuridiche soggettive dei privati.

Ciò posto, rimangono, perciò, alcuni nodi difficilmente aggirabili.

In primo luogo, occorrerebbe verificare se la mera *relatio*, o la presupposizione, sia comunque di per sé sufficiente a soddisfare la riserva di legge. La richiamata sentenza n. 35 del 1961 della Corte costituzionale, in proposito, ha distinto “tra piano determinato dalla legge attraverso le sue statuizioni e piano approvato, cioè separatamente formato con procedimento di formazione diverso da quello dell'atto legislativo, ma discusso e allegato alla legge”<sup>116</sup>. Il decreto-legge n. 77 del 2021, da cui pure si evincerebbe la presupposta legificazione del PNRR, nondimeno, sebbene contenga 4 allegati relativi a soglie, elenchi e progetti infrastrutturali specifici, non allega espressamente il Piano. È pur vero che il Piano è stato discusso dalle Camere – elemento giudicato dirimente dalla Corte –, ma non già in sede di conversione in legge del citato decreto, bensì nell'attività conoscitiva precedente e nell'approvazione delle due risoluzioni (che, com'è noto, rappresentano meri atti di indirizzo).

Resta, quindi, aperto il quesito se la mera *relatio* operata da un decreto-legge possa essere accostata ad un atto di *approvazione* del Piano, sforzandosi di ritenere quest'ultima (che, per definizione di diritto pubblico generale, “presuppone l'esistenza di un atto compiuto da un ufficio e assoggettato al giudizio, o controllo, di un ufficio approvante”<sup>117</sup>) anch'essa implicitamente operata in sede di conversione del decreto-legge.

Ma una risposta positiva, invero, rappresenterebbe un'evidente forzatura teorica e dommatica.

Di fronte all'inaggirabilità della riserva di legge di cui all'art. 41, terzo comma, Cost., allora, non ci si può non porre la domanda se fossero praticabili strade alternative a quelle seguite dal Governo.

<sup>114</sup> Cfr. ancora A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, cit., p. 8.

Date queste premesse, non pare, perciò, di potersi condividere la posizione di E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, cit., pp. 59 ss., che muove, invece, “dalla premessa che l'art. 41, c. 3°, Cost. presenti un evidente carattere di elasticità con riferimento a: 1) la diversa *misura di autorità* che consentono i limiti costituzionali alla pianificazione ed il tipo di vincoli giuridici che la pianificazione può determinare a carico dei soggetti privati e pubblici del sistema economico; 2) i fini cui la pianificazione si rivolge ed i settori dell'economia che essa investe”; sicché (ivi, p. 62), “la circostanza che il PNRR preveda diverse e dettagliate tipologie di atti e misure (fonti del diritto e incentivi) per la sua attuazione non presenta particolari problemi sul piano giuridico-costituzionale, data l'elasticità che presenta l'art. 41, c. 3° Cost.”.

<sup>115</sup> G. FERRARA, *Programmazione democratica e forme di approvazione del piano*, cit., p. 13.

<sup>116</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 314. Distinzione, questa, che riflette l'alternativa teorica prospettata da K. KATZAROV, *Théorie de la nationalisation*, cit., pp. 338-339.

<sup>117</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 315.

La via più lineare sarebbe stata certamente quella dell'approvazione del Piano con *legge formale ordinaria*, assicurando il coinvolgimento del Parlamento (non limitato alla sola fase conoscitiva e al controllo) e garantendone un ruolo progettuale, altrimenti sempre più declinante<sup>118</sup>.

Certamente non sfugge che le contingenze politiche ed economiche del momento, in considerazione degli effetti socio-economici dell'emergenza sanitaria, imponevano una notevole rapidità di azione e di decisione, ma non può neppure sottacersi che questa stessa rapidità avrebbe potuto essere garantita dalla presentazione di un disegno di legge di piano di iniziativa governativa e dal ricorso a tutti gli strumenti di semplificazione previsti dal diritto parlamentare.

Così come, e soprattutto – indicazioni in tal senso provengono, ancora una volta, dal dibattito degli anni Sessanta<sup>119</sup> (ma si ravvisano spunti già in Mortati<sup>120</sup>) –, si sarebbe potuto impiegare lo strumento della delegazione legislativa *ex art. 76 Cost*<sup>121</sup>, che

<sup>118</sup> Su cui, v. i rilievi critici di F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, cit., p. 41. In questo senso, il PNRR, si conferma essere un “catalizzatore” di tendenze già da tempo in atto nell'ordinamento costituzionale, come argomenta A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 725. V. anche A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2/2022, specie p. 247, il quale lamenta un ruolo di “spettatore” del Parlamento con particolare riguardo alla governance del Piano.

<sup>119</sup> Ricostruisce un quadro generale delle posizioni sul punto A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., pp. 321 ss.

<sup>120</sup> Cfr. C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, 1953, ora in ID., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, vol. III, p. 162, secondo il quale “si può (...) ritenere che il carattere tecnico e necessariamente complesso dei piani consigli un frequente ricorso alla delega, rimanendo naturalmente circoscritto il potere del Governo alle direttive che devono essere determinate: formulate cioè in modo sufficientemente circostanziato e non tanto generico da non consentire un controllo obiettivo sulla corrispondenza degli atti delegati agli indirizzi prefissati”.

<sup>121</sup> Nel dibattito storico sulla programmazione economica, era questa la proposta avanzata da M. CARABBA, *Contributo al Dibattito su L'intervento parlamentare nella elaborazione del Piano economico*, in *Rassegna parlamentare*, 1964, pp. 526 ss. (e in particolare pp. 536), il quale escludeva sia la possibilità della legge formale che della legge sostanziale (la prima, perché “rischia di riallacciarsi implicitamente o esplicitamente alla tesi contraria al carattere vincolante del piano, assumendo come dato la non traducibilità in norme legislative del programma e attribuendo all'approvazione del programma quasi un mero carattere di impegno politico”; la seconda, “in quanto appare viziata da mancanza di realismo, non essendo concretamente pensabile che il piano possa essere così minuziosamente formulato da consentire la diretta approvazione con legge sostanziale”), sicché “la tesi del ricorso alla legge delega (...) consente di determinare, già in base agli strumenti costituzionali vigenti, quel nesso indissolubile fra contenuto del piano e sua incidenza effettiva sulle scelte pubbliche e private, che appare un obiettivo da conseguirsi”.

Contrari alla strada della delegazione legislativa erano, invece, da prospettive assai diverse fra loro, A. PREDIERI, *Il programma economico 1966-1970. Aspetti giuridici*, cit., pp. 37-39 (che, pur considerando in sé astrattamente possibile la delegazione legislativa, nondimeno la reputava inopportuna per un piano generale, ritenendo svantaggiosa la delegazione di un indirizzo generale); P. BARILE, *Aspetti giuridici del “Progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969”*, cit., p. 492 (che ne sottolineava gli inconvenienti, in particolare rispetto a possibili vuoti nell'attuazione della delegazione); G. GUARINO, *Programmazione economica e imprese pubbliche: aspetti giuridici*, cit., pp. 643-644 (per il quale la strada della delegazione legislativa si rivelava inopportuna: “i principi direttivi della legge delega sono vincolanti e ad essi deve rigorosamente attenersi l'atto delegato in tutti i suoi particolari a pena di incorrere in un annullamento per incostituzionalità da parte della Corte costituzionale; può invece accadere che, nel dare a un principio concreta applicazione, ci si accorga che alcune soluzioni pratiche cui esso condurrebbe sono incongrue, e che pertanto è necessario o modificare il principio o ad esso apportare una deroga parziale; inoltre la determinazione relativa ai principi in materia di pianificazione, deve avvenire con un grado sufficiente di elasticità anche per permettere che i principi stessi siano continuamente controllati ed aggiornati sulla base delle esigenze applicative”; l'A., perciò, criticando sia l'opzione per la delegazione legislativa sia la possibilità di formazione di una Commissione parlamentare che assistesse gli organi tecnici nelle fasi salienti di formazione del piano, riteneva preferibile la strada dell'obbligo per il Governo di esporre al Parlamento i principi informativi del piano, prima che questi fossero compiutamente tradotti in soluzioni tecniche concrete ai fini dell'approvazione con legge); secondo

verosimilmente avrebbe soddisfatto tanto l'esigenza di contingentamento dei tempi (legata sia alle dinamiche euro-unitarie sia al generale clima di crisi economico-sociale conseguente alle misure adottate per contrastare l'emergenza sanitaria) quanto un coinvolgimento sostanziale del Parlamento nell'attività di programmazione, così assicurando il pieno rispetto della *ratio* della riserva di cui all'art. 41, terzo comma, Cost., connessa – per l'appunto – all'assegnazione alle Camere di un ruolo di determinazione dell'indirizzo pianificatorio (quale forma peculiare di indirizzo politico-economico). Oggi come allora, quindi, lo strumento della delegazione sembrerebbe il più “idoneo a consentire la piena partecipazione parlamentare alla determinazione dei criteri generali della pianificazione senza impedire la necessaria snellezza da conferire all'attuazione tecnica del programma”<sup>122</sup>.

#### 4. Conclusioni: indirizzo pianificatorio e ruolo del Parlamento. Questioni aperte

Queste note hanno inteso evidenziare che, muovendo da una nozione neutra e strumentale di pianificazione, è possibile individuare alcuni problemi comuni alla pianificazione come “metodo”, indipendentemente dai contesti (e condizionamenti) storici e di sistema.

In quest'ottica, quindi, l'analisi del dibattito relativo all'esperienza italiana della programmazione economica (con particolare riguardo alla legge di piano del '67), lungi dall'essere solo un erudito esercizio di storia costituzionale, può fornire numerosi spunti di riflessione, anzitutto tecnico-giuridici, di fronte al *revival* dell'interventismo pubblico in economia e al ritorno di forme di programmazione-pianificazione. Lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pur nella sua peculiarità riconducibile alla sua derivazione euro-unitaria (tanto che si è parlato di una “vincolatività esterna”, discendente dalla sua natura di allegato alla decisione di esecuzione di un Regolamento europeo), può essere problematicamente esaminato e inquadrato alla luce di quello storico dibattito.

---

M. MAZZIOTTI, *Quesiti circa le modalità di approvazione, da parte delle Camere, del programma quinquennale di sviluppo economico*, cit., pp. 179 ss. e G. CUOMO, *L'intervento parlamentare nell'elaborazione del piano economico*, cit., p. 661, l'intervento parlamentare doveva essere solo di natura politica (traducendosi, perciò, nell'approvazione di una mozione); per C. LAVAGNA, *Intervento*, cit., pp. 539 ss., la delegazione legislativa era sconsigliabile, sia dal punto di vista giuridico-positivo (dovendo essa essere limitata a casi circoscritti, per oggetti ben definiti) sia da un punto di vista pratico (onde evitare un'esplosione di controversie costituzionali per eccesso di delega, come invece era accaduto per la riforma agraria), sicché solo la legge (formale) di piano avrebbe soddisfatto la riserva *ex art.* 41, terzo comma, Cost. e l'esigenza di una maggiore democraticità nell'attuazione della Costituzione medesima (attesa la capacità della programmazione economica di “integrazione del sistema tratteggiato dalla Costituzione”).

<sup>122</sup> M. D'ANTONIO, *Commento al Programma Economico Nazionale*, Cappelli, Bologna, 1967, p. 66, che così si esprime condividendo la posizione, giudicata “suggestiva”, del Carabba. Anche V. BACHELET, *In vista di un sistema di programmazione economica nazionale*, in ID., *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 67-68, non esclude che “per ragioni di speditezza si proceda anche con il procedimento della legge delegata; sembrando tuttavia che (...) la legge di delega debba avere sufficiente ampiezza e precise indicazioni”.

In particolare, le questioni attinenti alla natura giuridica del Piano, all'emersione di un indirizzo politico normativo, alla possibile legificazione implicita del Piano e al conseguente problema del rispetto della riserva di legge *ex art. 41, terzo comma, Cost.*, possono essere affrontate criticamente, come si è visto, prendendo le mosse dalle risultanze del dibattito dottrinale degli anni Sessanta e Settanta.

Proprio questa comparazione diacronica, lungi dal consentire di addivenire ad alcuni punti fermi e ad alcune tesi condivise, ha “complicato” il quadro. Le questioni rimangono, per molti versi, aperte: se il PNRR è un atto di indirizzo politico con forza normativa, come si concilia questa affermazione con la riserva di legge costituzionalmente prevista, la quale richiede che l'indirizzo pianificatorio non possa essere espresso che in forma di legge? E se il PNRR è da considerarsi implicitamente legificato, alla luce della *relatio* operata dal d.l. 77/2021, si può forse ritenere adeguatamente soddisfatta, in tal modo, la riserva di legge?

Così come rimane aperta, sullo sfondo, una questione di rilievo fondamentale, riguardante il ruolo del Parlamento nell'indirizzo politico-economico in un contesto ormai multilivello. Se l'esperienza, pur rivelatasi velleitaria, della legge di piano e, più in generale, il dibattito (non solo) giuridico degli anni Sessanta e Settanta erano orientati alla necessità di assicurare una piena partecipazione del Parlamento all'indirizzo politico-economico – sul presupposto non soltanto dell'inesistenza di una riserva di indirizzo in favore del Governo, ma anche della riconosciuta relazione indirizzo-legge nell'art. 41, terzo comma, Cost. –, così da assicurare, nel rispetto di una Costituzione lunga che include e assorbe una costituzione economica, “la piena coincidenza della direzione politica e della direzione economica nell'organo tipicamente rappresentativo della comunità”<sup>123</sup>, oggi la stessa esperienza del PNRR disvela il ruolo di un Parlamento che (benché ne sia, per certi versi, esaltata la funzione di controllo) risulta sempre più un mero organo di ratifica di decisioni sostanzialmente assunte altrove. Un “altrove” che

<sup>123</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., p. 225.

Rileva criticamente S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 231, che “l'idea del piano come rinnovamento e terapia dei mali della nostra democrazia parlamentare, che era molto forte in Predieri (...), ritorna in chi oggi rileva che non è vero che il Parlamento è tagliato fuori dal Pnrr, perché, grazie al fatto che nel Pnrr i parametri di valutazione sono ora «chiaramente definiti», esso può non solo migliorare la sua normazione, ma esercitare più efficacemente la funzione di controllo. Va detto che Predieri, il quale registrava che l'esigenza naturale di un piano di avere una durata *pluriennale* si scontrava, oltre che con la durata dei governi non prefissata nel nostro sistema, con l'esistenza di un termine della legislatura, si accontentava di piani che durassero *una* legislatura, a differenza di quanto è avvenuto con il Pnrr. Cionondimeno, nella sostanza del suo disegno, *promuovere la pianificazione significava promuovere la riforma della Costituzione*, almeno nella parte sulla forma di governo, ed alla fine *conservare ma adeguare* – conservare il rapporto di fiducia ma adeguarlo alle esigenze di stabilità – e arrivare, per qualche via, e *senza attendere le riforme*, a dare *al Governo* una durata predeterminata”. Il disegno di Predieri, però, pur con queste puntuali ed opportune riserve formulate dall'A., appare complessivamente ispirato ad una coincidenza tra democrazia politica e democrazia economica, che pone in risalto il potere di indirizzo politico-economico del Parlamento – anche alla luce della ricordata interpretazione dell'art. 41, terzo comma, Cost. per la quale il piano assume pur sempre la forma della *legge*, in quanto *legge di indirizzo* espressione dell'indirizzo pianificatorio costituzionalmente riservato alle Camere – e, soprattutto, la funzionalizzazione del piano al processo di trasformazione emancipativa delineato dall'art. 3, secondo comma, Cost.: in quest'ottica, il PNRR, sia rispetto alla sua “forma”, sia rispetto alla sua provenienza (non essendo esso espressione dell'indirizzo parlamentare), sia rispetto ai suoi contenuti – che rispondono solo in parte alle “parole d'ordine” del costituzionalismo democratico-sociale, come ha puntualmente rilevato A. CANTARO, *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Giappichelli, Torino, 2021, *passim* –, sembra allontanarsi non poco dal modello di Predieri.

rimanda al Governo, ormai centro di produzione normativa per eccellenza, ma che rinvia ancor più alle istituzioni europee e, in particolare, a quelle istituzioni – ora tecnocratiche (Commissione) ora intergovernative (Consiglio e Consiglio europeo) – a legittimazione democratica indiretta.

Non si tratta di un problema tecnico di *governance* economica<sup>124</sup>, di *pastorato* foucaultiano (ché di tecnico in senso assoluto, come insegna Schmitt, non v'è nulla); ne va delle dinamiche della forma di governo e, più ancora, della stessa forma di Stato, nella misura in cui la coincidenza della direzione politica in senso stretto e della direzione economica nell'organo parlamentare rappresentativo esprime il senso di una compiuta democrazia. Democrazia politica e democrazia economica (come suggerisce, in fondo, proprio l'art. 3, secondo comma, Cost.) non sono disgiungibili (e la centralità del Parlamento ne è elemento costitutivo irrinunciabile).

---

<sup>124</sup> Come puntualizzava criticamente, proprio in tema di programmazione/pianificazione economica, J. MEYNAUD, *Contributo al Dibattito su L'intervento parlamentare nella elaborazione del Piano economico*, in *Rassegna parlamentare*, 1964, in particolare pp. 557-558.