

# Il principio di pubblicità parlamentare nella “*life-cycle management of regulations*” del PNRR

CHIARA SARGIOTTA

(Dottoressa Magistrale in Giurisprudenza; Dottoranda in Diritto Comparato e Processi di Integrazione – Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli)

## Abstract

La pubblicità si connette al nucleo più interno del potere, fondandosi sull'essenza democratica dell'architettura costituzionale, modellata sulla relazione fiduciaria tra eletti ed elettori. L'azione delle istituzioni, infatti, vive sotto il dominio della pubblicità, creando un filo rosso tra legittimazione giuridica e legittimazione pubblica. Il presente lavoro intende sdoganare il concetto di pubblicità da una concezione meramente classica e calarlo nella complessità di un sistema in continuo divenire che faccia i conti con le sfide odierne della transizione digitale, del ciclo della regolazione e dell'indirizzo europeo in materia, alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19. La pubblicità, in tal senso, costituisce un presidio di qualità della legislazione che si sostanzia nelle fasi di monitoraggio e controllo della stessa. Il PNRR, in questo scenario, rappresenta un esempio eccezionale attraverso cui studiare le nuove forme di pubblicità parlamentare e i nuovi tentativi di partecipazione al vivere democratico.

*The principle of parliamentary publicity lies at the very core of the concept of power as it is founded on the democratic essence of the constitutional architecture which is modulated according to the relationship of trust between representatives and electorate. The action of institution, indeed, develops under the rule of publicity, as it establishes a permanent connection between legal and democratic legitimacy. The present work is aimed to emancipate the concept of publicity from a traditional and misleading vision in such a way that it can be adherent with the complexity of a system in perpetual evolution, and it can properly face the modern challenges of the digital transition, the legislative cycle and the Eu-*

*ropean current policies, fields which are deeply influenced by the Covid-19 health emergency. Understood in these terms, the principle of publicity can be identified as a safeguard of the quality of legislation as it plays its role in the monitoring and control phases of the legislation itself. The PNRR, in this context, represents an extraordinary example through which new forms of parliamentary publicity and public involvement can be analyzed, an innovative development to which the present work is devoted.*

**Sommario:** 1. Delimitazione del tema 2. La pubblicità nell'attività di regolazione: chiarezza legislativa e qualità della normazione 3. Il "ciclo di vita della regolazione" tra tecnica e traiettorie di sviluppo 4. Monitoraggio e controllo gestionale dei fondi del PNRR 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Delimitazione del tema

L'esigenza di conoscenza e di conoscibilità dell'attività parlamentare ha rappresentato uno degli snodi cruciali del dibattito<sup>1</sup> in seno all'Assemblea Costituente<sup>2</sup>, in quanto espressione di una delicata operazione di bilanciamento tra due valori essenziali delle dinamiche del potere: pubblicità e segreto<sup>3</sup>. Maurice Joly, nel secolo scorso, affermava che le istituzioni di un Paese libero non possono vivere a lungo se non agiscono *au grand jour* (alla luce del sole)<sup>4</sup>, essendo la pubblicità il fondamento di forza della relazione fiduciaria tra eletti ed elettori. La Costituzione recepisce questa impostazione dommatica. L'art. 64 co. 2, infatti, prescrive la pubblicità delle sedute delle Camere e del Parlamento riunito e il successivo art. 72 co. 3 rinvia al regolamento interno delle Camere la determinazione delle forme di pubblicità dei lavori parlamentari in Commissione. La pubblicità ha rappresentato uno dei canali attraverso cui i Padri Costituenti hanno segnato il cambiamento ideologico all'interno di un sistema ordinamentale "scottato" dall'esperienza del regime fascista<sup>5</sup> e nel quale la presenza del cittadino si dissolveva nella continua affermazione della supremazia e del benessere superiore dello Stato, autoritario e sovrano. La pubblicità è stata

---

<sup>1</sup> Cfr. *Atti Assemblea Costituente*, II Sottocommissione, 1065, seduta del 20 settembre del 1946.

<sup>2</sup> L'Assemblea Costituente della Repubblica italiana, composta da 556 deputati, fu eletta il 2 giugno del 1946. Si riunì, in prima seduta, il 25 giugno a Palazzo Montecitorio e continuò i suoi lavori fino al 31 gennaio del 1948. Gli atti dell'Assemblea Costituente, compresi i lavori della Commissione dei 75, sono stati acquisiti e riprodotti in immagini e rappresentano il *trade union* tra gli Atti del Regno e quelli della Repubblica. Archivio *on line* Camera dei deputati, [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it).

<sup>3</sup> E. CANETTI, *Massa e potere*, trad. F. JESI, Adelphi, 1981.

<sup>4</sup> M. JOLY, *Dialogo agli inferi tra Machiavelli e Montesquieu*, (a cura di) R. REPETTI, trad. E. NEBIOLO, ECIG, 1995.

<sup>5</sup> R. DE FELICE, *Intervista sul Fascismo*, Laterza, 2008; P. MIELI, *Fascismo. Dalla nascita all'eredità politica*, BUR biblioteca Univ. Rizzoli, 2021.

costruita, quindi, come panacea<sup>6</sup> contro ogni malattia e corruzione politica, strumento di controllo contro il potere “occulto”<sup>7</sup>. La democrazia non è una scelta perfetta ma, come rilevato da alcuni, la migliore delle soluzioni possibili<sup>8</sup> perché fa del bilanciamento tra i valori la radice prima del compromesso costituzionale. La pubblicità dei lavori parlamentari diventa, in tal senso, un criterio guida necessario per intercettare le sfide della post-modernità<sup>9</sup>. L’indagine muove, anzitutto, dall’analisi del paradigma classico di pubblicità parlamentare<sup>10</sup> che risolve la materia nella resocontazione<sup>11</sup> (cartacea e digitale)<sup>12</sup> e nella pubblicazione<sup>13</sup> dei contenuti parlamentari al fine di promuovere la conoscenza e conoscibilità di questi ultimi da parte del cittadino elettore. La pubblicità parlamentare attiene, in via preliminare, alla definizione di strumenti che, in senso tecnico, siano idonei a trasmettere, al cittadino, il contenuto dell’attività parlamentare. La pubblicità parlamentare può essere diretta (ammissione del pubblico alle Aule parlamentari, trasmissione televisiva diretta e trasmissione via Web-Tv) o indiretta (vincoli e flussi documentali). Le forme di pubblicità diretta da un lato realizzano la regola pubblicitaria ma dall’altro espongono ad un problema di “psicologia politica: la distorsione propagandistica che rischiano i dibattiti influenzati dalla ‘grande massa’ lontana”<sup>14</sup> che diventa interlocutore primario, a tratti

<sup>6</sup> Cfr. G. STELLA (a cura di), *La condizione storico-spirituale dell’odierno parlamentarismo*, Torino, Giappichelli editore, 2005.

<sup>7</sup> N. BOBBIO, *Democrazia e Segreto*, Torino, Einaudi, 2011.

<sup>8</sup> N. IRTI, *Riconoscersi nella parola*, Il Mulino, 2020; cfr. J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Luiss University Press, 2018.

<sup>9</sup> F. CUCULO, *Post-modernità e mondi sociali. Nuovi orientamenti di teoria sociologica*, Morlacchi, 2017.

<sup>10</sup> G. ABAGNALE, *Pubblicità dei lavori parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, 2.

<sup>11</sup> V. STRINATI, *La pubblicità dei lavori parlamentari dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Le Carte e la storia*, 2008.

<sup>12</sup> Si v. stenografia in Senato, *Il sistema Michela e la produzione del resoconto parlamentare*, su [www.senato.it](http://www.senato.it). Il contributo evidenzia come l’apporto delle nuove tecnologie abbia cambiato il modo di intendere l’attività di resocontazione dei lavori parlamentari. L’integrazione macchina-uomo risulta servente al sapere specialistico e sembra capace di aumentare la veridicità della ricostruzione dei dibattiti e delle sedute parlamentari.

<sup>13</sup> C. BERGANZINI, *Il Parlamento e la Information Communications Technology (ICT) in Amministrazione in Cammino*, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione (a cura del) centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bechelet”, 2019.

<sup>14</sup> A. MANZELLA, *Art. 64 in AA.VV., Le Camere art. 64-69*, Tomo II, Commentario della Costituzione, 1986.

esclusivo, della dialettica parlamentare. La pubblicità diretta, se esasperata nel suo utilizzo, potrebbe condurre ad una conseguenza paradossale, cioè al “condizionamento immediato dell’attività degli eletti che non parlano più fra loro, ma direttamente al pubblico”<sup>15</sup>. L’attenzione ai possibili profili disfunzionali sposta così l’attenzione sui meccanismi di pubblicità indiretta che sembrano immunizzarsi dai rischi propagandistici e di spettacolarizzazione dell’attività parlamentare. Si tratta, prevalentemente, di complessi vincoli documentali preposti a fini pubblicitari o certificativi<sup>16</sup>. I primi (attività di resocontazione delle Assemblee, delle Giunte e delle Commissioni permanenti) sono strettamente finalizzati all’informazione e alla comunicazione istituzionale; i secondi (processo verbale delle riunioni delle riunioni delle Camere), invece, all’attività di certificazione, volta cioè a comprovare il compimento, la qualità e lo stato di un atto parlamentare<sup>17</sup>.

Il principio di pubblicità è quindi intrinsecamente orientato a garantire la manifestazione esterna delle ragioni che animano il dibattito politico e l’esercizio del potere legislativo. L’accesso all’attività delle sedi parlamentari, tuttavia, non riguarda soltanto la possibilità di reperire e conoscere i contenuti ma anche la chiarezza e la comprensibilità dei contenuti stessi. La legislazione, intesa come l’insieme dei passaggi che sintetizzano la dialettica parlamentare, è sostanzialmente politica ma formalmente tecnica perché plasmata da tecniche di redazione legislativa che concorrono a definire la qualità del prodotto normativo<sup>18</sup>. L’analisi del concetto

<sup>15</sup> L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018.

<sup>16</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

<sup>17</sup> La locuzione atti parlamentari designa, *in primis*, tutti gli atti che nascono in Parlamento e che sono destinati a documentare l’attività svolta dagli organi delle Camere e dai singoli parlamentari, vi rientrano: il processo verbale delle sedute, i resoconti stenografici e i resoconti sommari delle sedute, i bollettini degli organi collegiali, i messaggi del Presidente di Assemblea; nonché i progetti di legge e le proposte di revisione del regolamento, le proposte d’inchiesta parlamentare e le relazioni offerte all’Assemblea dalle Giunte e dalle Commissioni, i documenti conclusivi di indagini conoscitive svolte dalle Commissioni parlamentari, mozioni, interrogazioni e interpellanze. In base ad un criterio formale, sono denominati atti parlamentari *recte* documenti parlamentari anche gli atti e i documenti che, nati fuori del Parlamento ad opera di autorità estranea a questo, sono tuttavia destinati alle Camere che li acquisiscono e ne curano la pubblicazione come propri documenti: è il caso, anzitutto, dei messaggi del Presidente della Repubblica. Cfr. V. DI CIOLIO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, 2013.

<sup>18</sup> D. MONE, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*,

di pubblicità nell'attività di regolazione guarda allo scopo della regola pubblicitaria, teleologicamente orientata a preservare la relazione fiduciaria tra governanti e governati e che quindi passa, inevitabilmente, per il tasso di comprensione e di accessibilità al prodotto normativo. Una legge, infatti, si differenzia da testi di altra natura in quanto «mira a trasferire conoscenze al destinatario perché questi le utilizzi, in tempi definiti, per regolare il suo comportamento pratico»<sup>19</sup>.

Nel momento in cui la legge si definisce nel suo linguaggio, nella sua struttura e nella sua intenzione viene calata all'interno dell'ordinamento giuridico e collocata nell'ambito di una struttura ciclica ("*life-cycle management of regulations*" - ciclo di vita della regolazione)<sup>20</sup>, come si dirà in seguito, in cui la regola pubblicitaria assume le forme del monitoraggio e del controllo legislativo a finalità correttive e di inserimento armonico della *policy* adottata nel sistema giuridico.

## 2. La pubblicità nell'attività di regolazione: chiarezza legislativa e qualità della normazione

Tenuto conto delle considerazioni fin qui svolte, è possibile sostenere che la capacità delle istituzioni di proiettarsi verso l'esterno non passa solo attraverso la costruzione di uno strumentario capace di mettere a disposizione dei cittadini i contenuti dell'attività parlamentare ma anche attraverso l'analisi dei moduli tecnico-linguistici<sup>21</sup> che concorrono a definire la legislazione. Il dominio della lingua<sup>22</sup>, infatti, aumenta il tasso di comprensibilità della legge e quindi il suo grado di accessibilità da parte dei cittadini, destinatari diretti del prodotto normativo. È proprio nella possibilità di accesso ai flussi documentali che certificano i lavori parlamentari e nella possibilità di comprenderne il valore e la portata in maniera chiara e precisa che si riviene una declinazione attuativa del principio di uguaglianza sostanziale, sancito all'art. 3 co. 2 della

---

Jovene, 2010.

<sup>19</sup> T. DE MAURO in L. ZANDA, *Le leggi? Scriviamole in italiano*, in *IlSole24ore*, 2011.

<sup>20</sup> OCSE, *The Oecd Report on Regulatory Reform System*, Parigi, 1997.

<sup>21</sup> P. COSTANZO, *La lingua delle aule parlamentari, la lingua della costituzione e la lingua della legge*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2015.

<sup>22</sup> G. ORWELL, nella traduzione di A. TOZZI, *Il potere e la parola. Scritti su propaganda, politica e censura*, Piano B, La mala parte, 2021.

Costituzione. Si tratta di una lettura sistematica dei principi della Carta costituzionale che funzionalizza il principio di pubblicità parlamentare, elevandolo a presidio del circuito democratico per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona anche e soprattutto attraverso la scrittura legislativa.

La chiarezza del contenuto legislativo è sintomo di democraticità del sistema e di partecipazione<sup>23</sup> dei cittadini alla vita delle istituzioni; è la traduzione giuridica del principio di sovranità popolare, sancito all'art. 1 della Cost., attraverso cui si forma la dialettica eterna tra governanti e governati<sup>24</sup>. L'oscurità della legge, al contrario, toglie democraticità al prodotto legislativo e incide sulla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali. Questo tratto è certamente evidente in materia penale, laddove il cedimento del canone di determinatezza/tassatività può determinare un'indebita compressione dei diritti inviolabili della persona. L'oscurità della legge dipende prevalentemente o da un eccessivo sforzo di semplificazione o dall'assenza di una nitida direzione politica che si intende perseguire con l'adozione della *policy*. La ricerca di chiarezza e razionalità della legge passa attraverso la tecnica legislativa, che si occupa della redazione della "regola" e del suo inserimento armonico nell'ordinamento giuridico, ma anche attraverso un'analisi qualitativa del sistema nel suo complesso. Con l'espressione *drafting* normativo si intende, infatti, quel complesso di strumenti e tecniche di redazione volti a tradurre in termini tecnico-giuridici le scelte politiche operate dal Legislatore. La funzione più rilevante del *legal drafting* è proprio quella di produrre norme chiare per aumentarne il tasso di comprensione e diminuire il contenzioso che spesso nasce dalla loro controversa interpretazione. Il fine perseguito è quello di «giungere all'adozione di un atto chiaro e facilmente comprensibile sul piano semantico, correttamente formulato da un punto di vista strutturale interno, che si inserisca e coordini armonicamente con il resto dell'ordinamento giuridico (coerenza dei rinvii ad altri atti, modificazioni di altri testi normativi ecc.)»<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> A. MANZELLA, *La costituzione partecipativa*, in *La Repubblica*, 2013.

<sup>24</sup> Per un approfondimento sul tema, si v. N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Laterza, 2005; AA.VV., *Manuale di storia del pensiero politico* (a cura di) C. GALLI, il Mulino, Bologna, 2011.

<sup>25</sup> Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *Supporto al Drafting Normativo per il Poat Dagl in relazione ai progetti operativi delle quattro Regioni dell'obiettivo convergenza*, *Strumento di lavoro per le quattro Regioni dell'obiettivo convergenza*, PON Governance e Assistenza tecnica 2007 - 2013.

Un prodotto normativo poco comprensibile, che si innesta su un sistema di per sé poco razionalizzato, produce il solo effetto di disorientare il cittadino e di rendere le dinamiche del potere ad appannaggio dei soli pochi addetti ai lavori, riproponendo un'anacronistica oligarchia legislativa<sup>26</sup>. L'opacità legislativa spesso cela difficili compromessi raggiunti; si nasconde dietro un eccesso di genericità o dietro un linguaggio ambivalente e indeterminato, una sovrabbondante polisemia (la locuzione indica l'eccesso di significati attribuibili alle formule giuridiche utilizzate), sintomo di un problema ben più grave: il cattivo funzionamento del circuito democratico.

La legge diventa così espressione, attraverso i moduli linguistici, anche dei principi democratici che dominano il processo di formazione della legge: principio di uguaglianza, canone di ragionevolezza, regole di *better regulation*<sup>27</sup> (Legiferare meglio)<sup>28</sup>, aprendo, in tal senso, al sindacato della Corte costituzionale sul vizio linguistico degli atti normativi. La Corte costituzionale è eminentemente connotata da politicità<sup>29</sup> perché interviene tutte le volte in cui il Legislatore non riesce ad assolvere al proprio compito dinanzi alla difficoltà di fare sintesi. Lo scrutinio di legittimità sul vizio linguistico, di per sé non elevabile a parametro per l'esercizio dei poteri della Corte, essendo assente un riferimento diretto in Costituzione, trova spazio nella misura in cui preserva l'essenza democratica del sistema di cui il processo di formazione delle leggi è corollario necessario.

La buona scrittura legislativa<sup>30</sup> costituisce, infatti, un presidio di qualità<sup>31</sup> della legislazione, uno spazio all'interno del quale il principio di pubblicità trova margine di realizzazione e valorizzazione. Questo paradigma va però calato all'interno di un ragionamento più ampio che prende il nome di *"life-cycle management of regulations"*

<sup>26</sup> R. MICHELS, J. BRYCE, F. PINNA (a cura di), F. PINNA, *La democrazia e la legge ferrea dell'oligarchia. Saggi sulla classe politica*, Piemme edizioni, 2020.

<sup>27</sup> Si v. Commissione Europea, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97 final, Bruxelles, 2005.

<sup>28</sup> Si v. OCSE, *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, 2009, 44.

<sup>29</sup> Si v. sul punto S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *federalismi.it*, 2, 2017; dello stesso autore, *Autorità amministrative indipendenti e Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 14, 2018; *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull'accesso ai giudizi costituzionali*, in *federalismi.it*, 13, 2019.

<sup>30</sup> L. ZANDA, in op. cit., par. I nota 19.

<sup>31</sup> M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.

(ciclo di vita della regolazione) che postula un presupposto fondamentale: la legge non esaurisce sé stessa al momento della sua adozione ma la sua efficacia dipende dalle fasi di monitoraggio, controllo e manutenzione della legge. L'efficacia di una legge dipende, cioè, dal suo inserimento all'interno di una struttura ciclica che si compone di fasi che accompagnano il prodotto normativo dalla sua genesi sino alle fasi successive alla sua entrata in vigore. Si tratta di un metodo di studio che consente di sganciare il principio di pubblicità da una concezione strettamente classica e modularne la plasticità alle dinamiche contingenti. È un'analisi che indaga la complessità<sup>32</sup> del sistema, senza tentativi di eccessiva semplificazione e che promuove nuove prospettive di lettura che stiano al passo con i tempi e con le sfide lanciate dall'Europa. La necessità di fronteggiare l'emergenza pandemica<sup>33</sup> – sanitaria ed economica – ha reso necessaria una strategia di sviluppo più ampia che ha inciso sulle forme di produzione del diritto<sup>34</sup> e che si compone di un insieme integrato di fonti di finanziamento e strumenti di *policy*, finalizzati al rilancio del “sistema Europa”<sup>35</sup>. Lo studio del “ciclo di vita” del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), di tipo sperimentale – essendo un lavoro che si proietta nello spazio temporale del prossimo futuro – consente di guardare ad un'applicazione concreta e attuale del principio di pubblicità parlamentare, incentrando contestualmente l'attenzione sulle modalità di attuazione dei fondi europei e sulla loro efficacia in termini di funzionalizzazione degli stessi rispetto alla direzione politica perseguita.

### 3. Il “ciclo di vita della regolazione” tra tecnica e traiettorie di sviluppo

La “*life-cycle management of regulations*” (ciclo di vita della regolazione) costituisce una scelta di politica legislativa attraverso la quale è

<sup>32</sup> Cfr. S. STAIANO, Recensione a S. Staiano (a cura di), “*Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*”, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 1-772, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

<sup>33</sup> Cfr. D. ROSSANO, *Covid-19. Emergenza sanitaria ed economica. Rimedi e prospettive*, Cacucci, 2020.

<sup>34</sup> S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2, 2020.

<sup>35</sup> A. FIGUS, *Sistema Europa. L'organizzazione politica dell'Unione Europea: il complesso cammino verso l'unione politica*, Nuova ediz., Eurilink, 2020.

possibile ricostruire e scandire l'intero arco di vita della regolazione, un processo intertemporale che origina dall'individuazione della fattispecie che si intende disciplinare. L'analisi normativa non si ferma allo studio della legge in quanto tale ma la inserisce in un ragionamento più ampio e articolato, la cui fisionomia ha certamente risentito anche della dimensione europea. La legge costituzionale 3/2001<sup>36</sup>, infatti, ha riformato il titolo V della Costituzione e modificato l'art. 117, ridefinendo i termini di relazione tra diritto interno e diritto esterno, a prevalenza di quest'ultimo e inserendo il nostro sistema all'interno di una *governance* multilivello capace di incidere, in maniera significativa, sulla direzione politica dei lavori parlamentari. Da uno studio che risente certamente dell'impianto comunitario, si rileva dunque che le fasi del ciclo sono essenzialmente cinque<sup>37</sup>: individuazione del problema, stante la sua rilevanza sul piano sociale; inserimento in Agenda normativa; valutazione di impatto della regolazione ed eventuali correzioni per il miglioramento della *policy* adottata.

A livello nazionale, durante la XVI Legislatura, sono stati introdotti tutta una serie di strumenti atti a garantire una maggiore qualità della legislazione e a migliorare la trasparenza nell'*iter* di proposta, modifica e approvazione dei provvedimenti normativi. Preliminare è la definizione dell'ambito all'interno del quale si intende intervenire o perché connotato da un certo allarmismo sociale, specie come opzione di politica criminale<sup>38</sup>, o perché rappresenta un *vulnus* di tutela a fronte delle istanze provenienti dalla società civile e portate all'attenzione del Legislatore per mezzo dei corpi intermedi (partiti<sup>39</sup>, portatori di interessi<sup>40</sup>...). All'individuazione

<sup>36</sup> S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, 2017.

<sup>37</sup> Sul ciclo della regolazione, Presidenza del Consiglio dei ministri a cura del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi, *Strumenti per il ciclo della regolazione*, 2013.

<sup>38</sup> S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Edizioni scientifiche italiane, 1992.

<sup>39</sup> S. STAIANO, *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Jovene editore, 2014; dello stesso autore, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Rivista AIC*, 2, 2018. Sul tema, si v. altresì F. LANCHESTER, *La rappresentanza nello Stato di massa. Tra partiti e plebiscito: il percorso di Vincenzo Zangara*, in *Nomos, Le attualità del diritto*, 3, 2018; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente*, in *federalismi.it*, 12, 2020.

<sup>40</sup> U. RONGA, *La rappresentanza degli interessi nel procedimento legislativo*, in *Nomos, Le attualità del diritto*, 1, 2019; ID., *La legislazione negoziata. Autonomia e regolazione nei processi*, Editoriale scientifica, 2018.

della fattispecie a cui si intende attribuire rilevanza giuridica, corrisponde un'attività di programmazione dell'attività normativa da parte degli organi di governo che, in un'ottica di trasparenza, selezionano e rendono pubblico un elenco di azioni da realizzare in un arco temporale definito. Il processo di *policy making*, specie in questa fase, si manifesta, infatti, di tipo sinergico perché da un lato fa leva su fattori di natura strettamente tecnica (regole di *drafting normativo*, moduli e codici linguistici...) e dall'altro sulle interazioni con i rappresentanti di categoria (*stakeholders*) durante la fase delle consultazioni.

Gli strumenti tipici del ciclo di vita della regolazione - analisi di impatto della regolazione (AIR), analisi tecnico-normativa (ATN), verifica di impatto della regolazione (VIR) - evidenziano un approccio scientifico<sup>41</sup> dal punto di vista metodologico. In particolare, l'AIR<sup>42</sup> consiste in una valutazione preventiva (*ex ante*) degli effetti, in termini di vantaggi e svantaggi, di un progetto di regolazione su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni attraverso la comparazione tra le diverse ipotesi di intervento regolativo astrattamente idonee a disciplinare la fattispecie selezionata, inclusa la c.d. opzione zero (*baseline*), cioè il mantenimento della disciplina vigente. Questo strumento consente di valutare l'incidenza potenziale della norma sul sistema e di individuare la strategia d'azione più efficace e meno costosa per il perseguimento di un obiettivo specifico. È una valutazione prognostica di idoneità e convenienza che riguarda anche l'impatto che la *policy* potrebbe avere sul bilancio statale e sugli equilibri del Paese in termini di sostenibilità e capacità di soddisfare determinati *standards* normativi, amministrativo-finanziari ed economico-sociali. La Relazione AIR assicura la trasparenza del processo decisionale e costituisce una base fondamentale per l'analisi di conformità (ATN) tra lo

---

<sup>41</sup> Cfr. in Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, *L'analisi di impatto della regolazione*, Presidenza del Consiglio dei ministri, su [www.presidenza.governo.it](http://www.presidenza.governo.it).

<sup>42</sup> La disciplina dell'AIR è dettata all'art. 14 della l. 246/2005 "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" e dal d.P.C.M. 169/2017 "Regolamento recante la disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione", in attuazione del quale la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018 ha stabilito la nuova guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione. Ulteriori disposizioni in materia sono state introdotte dallo Statuto delle imprese (l. 180/2011) e dal decreto "Semplifica Italia" (d.l. del 5 febbraio 2012 convertito, con modificazioni, dalla l. 35/2012).

schema provvedimento prescelto e i parametri costituzionali, ordinamentali e sovranazionali nel loro complesso (disciplina comunitaria e gli obblighi internazionali). L'ATN riguarda, altresì, la verifica di conformità con i profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione in materia, al fine di promuovere un inserimento armonico del provvedimento all'interno del sistema. Il ciclo di vita della regolazione si rafforza poi nelle fasi di monitoraggio e controllo della legislazione che misurano lo stato di avanzamento dei lavori e il modo in cui l'intervento regolativo si adegua alle dinamiche contingenti. La verifica di impatto della regolazione (VIR)<sup>43</sup> consente di raffrontare, attraverso fasi ad evidenza empirica, il dato statistico astrattamente considerato in sede di redazione dell'AIR con la fattualità delle circostanze verificatesi in concreto: lo scostamento tra i risultati osservati e gli obiettivi prefissati definisce lo spazio all'interno del quale è possibile apportare modifiche alla norma. La verifica consiste quindi, nella comparazione tra gli obiettivi raggiunti a fronte di quelli originariamente prefissati e nella valutazione dell'incidenza del provvedimento sulle categorie destinatarie e sull'ordinamento nella sua interezza. Questa attività consente di costruire una visione strategica della regolazione al fine di promuoverne l'attività di manutenzione, cioè di correzione della *policy* adottata.

Tuttavia, l'attività di monitoraggio non riguarda solo i provvedimenti normativi, ma anche gli stessi strumenti di analisi e controllo che vengono sottoposti a *stress test* ai fini del miglioramento degli stessi. Si tratta di tecniche di strategia legislativa aventi lo scopo di massimizzare la qualità dei risultati della regolazione in termini di efficienza ed efficacia della stessa. Questa strada può essere percorsa in vario modo, mediante, ad esempio, *oversight bodies* (OB)<sup>44</sup>, organismi esterni al processo di elaborazione dell'AIR che hanno il ruolo di vigilare sulla corretta applicazione e sul corretto funzionamento delle analisi d'impatto; contribuire alla diffusione della c.d. "cultura della valutazione" e aumentare il livello di

<sup>43</sup> La disciplina della VIR è dettata dall'art. 14 della l. 246/2005 "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" e dal d.P.C.M. 169/2017 "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione".

<sup>44</sup> M. BENEDETTI, *Controllo e indirizzo della Regolazione. Gli oversight bodies*, in *Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione*, 3, 2011.

crescita della regolazione. Un importante OB a livello europeo, è dato dall'*Impact assessment board* (IAB)<sup>45</sup>, costituito nel 2006 all'interno del Segretariato generale della Commissione Europea allo scopo di verificare la qualità delle AIR effettuate all'interno della Commissione stessa. Altra strada è quella dei controlli sull'attività di valutazione d'impatto svolti dalle Assemblee legislative. Si pensi al rapporto annuale al Parlamento, curato dal Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL)<sup>46</sup> della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il quale il Parlamento viene informato circa le AIR effettuate nel corso dell'anno precedente, in modo da garantire la trasparenza fra organi istituzionali.

Il ciclo della regolazione diventa, quindi, una prospettiva migliorativa del sistema, di dominio della complessità e di analisi delle relative criticità. La rendicontazione della produzione normativa determina nuove traiettorie di sviluppo soprattutto alla luce dei fondi destinati dall'UE agli Stati membri per far fronte alle conseguenze sistemiche dell'emergenza pandemica.

#### **4. Monitoraggio e controllo sulla gestione dei fondi del PNRR**

Il PNRR<sup>47</sup> rappresenta un'eccezionale occasione di rilancio<sup>48</sup> per il sistema economico nazionale, da tempo<sup>49</sup> messo sotto pressione. I "Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza" sono stati richiesti agli Stati dell'UE dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo per supervisionare e controllare l'allocazione delle risorse stanziare dall'Unione, nell'ambito del programma *Next Generation*

<sup>45</sup> *L'evoluzione dell'analisi d'impatto della Commissione europea*, in Legislatura 17<sup>a</sup> - Dossier n. 14 su [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>46</sup> P. DE LUCA, *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2017; sull'attività del DAGL si v. anche il sito della Presidenza del Consiglio dei ministri, [www.presidenza.governo.it](http://www.presidenza.governo.it).

<sup>47</sup> Il PNRR è reperibile integralmente su <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>48</sup> C. BASTIANINI, G. TONIOLO, *La strada smarrita – breve storia dell'economia italiana*, Bari, Laterza, 2020; R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico* in *Rivista Diritto Amministrativo*, 4, 2020.

<sup>49</sup> La crisi economico-finanziaria del 2007-2008 ha storicamente condizionato i sistemi di economici dei Paesi europei, colpendo dapprima le banche, poi la popolazione e infine il debito sovrano. Per una panoramica più ampia del tema, si v. ad es. F. CARLUCCI, *La Grande crisi e i suoi effetti sull'Europa*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2011.

EU, in favore degli Stati membri e a seconda dei diversi *standards* di sostegno richiesti. I fondi stanziati possono essere di due tipi, sotto forma di sovvenzioni<sup>50</sup> o prestiti agevolati, assicurati dai bilanci dell'Unione, per il ciclo economico 2021/2027<sup>51</sup>. Il termine resilienza, trapiantato nell'assetto politico dell'UE al fine di indicare il sistema ideato per far fronte alla crisi pandemia, identifica «non solo la capacità di resistere alle sfide e di farvi fronte, ma anche quella di attraversare le transizioni in modo sostenibile, (...) e inclusivo»<sup>52</sup> e promuovere un'economia più competitiva, dinamica e innovativa. Il programma realizzato dall'Europa costituisce un «esperimento di solidarietà finanziaria»<sup>53</sup> destinato ad implementare quattro aree interconnesse – sociale ed economica, geopolitica, ecologica e digitale – per le quali l'Unione Europea ha previsto una dotazione complessiva di 672,5 miliardi di euro da alimentare anche attraverso l'emissione di titoli europei.

L'analisi del ciclo di vita della regolazione, poc'anzi svolta, è servente alla ricostruzione delle fasi che scandiranno (l'utilizzo del tempo futuro enfatizza il tratto sperimentale dello studio, stante il divenire del tema) l'arco di vita del PNRR, cioè di questo ambizioso progetto di gestione delle risorse economiche di provenienza europea. D'altronde, il diritto all'acquisizione dei fondi da parte degli Stati membri è stato ottenuto proprio attraverso la predisposizione di un programma di gestione dei flussi finanziari, per progetti e obiettivi, che fosse organico, razionale, coerente e conforme alle linee-guida<sup>54</sup> predisposte dall'Europa. Il mantenimento di quel diritto è, però, subordinato ad una serie di condizioni che diventano forme di espressione del principio di pubblicità parla-

<sup>50</sup> Una sovvenzione è un finanziamento destinato a progetti che contribuiscono alle politiche dell'UE, di solito a seguito di “un invito a presentare proposte”. Una parte dei finanziamenti proviene dall'UE, un'altra da fonti diverse. Per la definizione e *amplius*, si v. [https://ec.europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants\\_it](https://ec.europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_it).

<sup>51</sup> Si v. sul tema della programmazione dei fondi, *Bilancio a lungo termine dell'UE 2021-2027 e pacchetto per la ripresa*, su <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027>; *La nuova politica di coesione 2021-2027* su <https://www.agenziacoesione.gov.it>.

<sup>52</sup> A. MURATORI, *Il PNRR italiano all'esame della Commissione europea: le novità della “versione Draghi”*, in *Ambiente & Sviluppo*, 6, 2021.

<sup>53</sup> M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere Giuridico*, 8-9, 2021.

<sup>54</sup> La versione definitiva delle nuove linee-guida è stata pubblicata il 22 gennaio 2021 ed è consultabile al seguente link [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document\\_travail\\_service\\_part1\\_v2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf).

mentare perché l'Italia dovrà rendere conto all'Europa della realizzazione degli obiettivi prefissati, pena il blocco dei finanziamenti. Il successo del Piano - erogazione dei fondi compresa - dipenderà cioè dai sistemi di *control governance* che sono strettamente legati ai parametri di pubblicità, trasparenza e lotta alla corruzione. Il termine *governance* indica «l'insieme dei principi e delle procedure che definiscono l'efficace organizzazione e gestione di uno strumento collettivo»<sup>55</sup>; si tratta di una scelta strategica per la disciplina dei protocolli di gestione, spesa e rendicontazione delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi previsti. Il meccanismo di monitoraggio ideato per il PNRR non esaurisce la sua funzione nella dimostrazione che le risorse siano state impegnate e correttamente spese ma riguarda, soprattutto, il raggiungimento del risultato cui l'erogazione e il progetto sono preposti. È un regime di «condizionalità aggravata»<sup>56</sup> perché gli esiti del monitoraggio, se sfavorevoli, possono condurre alla decurtazione delle erogazioni<sup>57</sup>.

Il primo aspetto<sup>58</sup> della *governance*, disciplinata dal d.l. 77/2021, attiene alla capacità di raccordare, in capo ad una struttura centrale, la gestione dell'attività di monitoraggio e controllo delle fasi esecutive dei progetti che ha giustificato l'istituzione di una "cabina di regia" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Alla cabina partecipano i Ministri ed i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri in base alle competenze richieste dai

<sup>55</sup> O.E. WILLIAMSON, "The Economics of Governance", in *the American Economic Review*, 95 (2), P&P, 2005,1-18; M.J. ROE, "The institutions of corporate governance", Handbook of New institutional economics, edited by C. Menard and M.M. Shirley, Springer: New York, 2005 in M. BUTI e M. MISSORI, *Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia*, in *Policy Brief*, 39, 2020.

<sup>56</sup> Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 77/2021 recante "Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure". Per una panoramica sul principio di condizionalità nell'Unione Europea, si v. G. MICHELINI, *Stato di diritto e condizionalità nell'Unione europea. Gli strumenti di conoscenza della Commissione*, su [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2021; B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Rivista Eurojus.it*, 2021; P. E. CARDONE, M. DEIDDA, M. MAROCCO, *Le opinioni sulla condizionalità: i risultati in Italia dell'European social survey*, in INAPP PAPER, 21, 2019; D. SICLARI, *Condizionalità' internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani*, in *federalismi.it*, 1, 2015.

<sup>57</sup> *Ibidem*, Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 77/2021 in *op. cit.* nota 46.

<sup>58</sup> M. BUTI e M. MISSORI, *Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia*, in *Policy Brief*, 39, 2020.

temi affrontati nelle diverse sedute di confronto. Il compito della “cabina politica” è quello di garantire l’attuazione del Piano e rilevarne le eventuali criticità anche attraverso il coordinamento e l’interlocuzione con i diversi livelli di governo, con le Amministrazioni affidatarie dei progetti, con i rappresentanti del partenariato economico e sociale di riferimento e con i rappresentanti individuati dalla Conferenza Unificata e dalla Conferenza Stato-Regione. L’attività di monitoraggio implica, altresì, un’attività di resocontazione, cioè la trasmissione di una relazione periodica – a cadenza semestrale – al Parlamento «sullo stato di attuazione del Piano nonché di ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l’efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti»<sup>59</sup>. Essendo a garanzia dell’indirizzo politico e di coordinamento, la “cabina di regia” ha anche il compito di assicurare il rispetto delle priorità fissate dall’Agenda europea (le sfide attinenti al clima e all’ambiente, alla transizione digitale, alle politiche giovanili e alla promozione sulla parità di genere), in modo da garantire un rapporto di “stretta” condizionalità rispetto alle linee guida fissate a livello europeo. La “cabina di regia” è coadiuvata, nella sua attività, da un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale – organo di concertazione con le parti sociali finalizzato al miglioramento delle politiche attuative del Piano – e da una Segreteria tecnica, struttura di supporto tecnico-specialistica.

Se la responsabilità di indirizzo è affidata al Consiglio dei ministri, spetta, invece, al Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) e al Dipartimento della Ragioneria Generale, collocato al suo interno, la gestione finanziaria del Piano attraverso l’istituzione di una struttura a ciò preposta, il Servizio centrale per il PNRR. Titolare di poteri di rendicontazione, controllo e coordinamento operativo costituisce «il punto di contatto nazionale»<sup>60</sup> con i vertici europei «per l’attuazione del PNRR ai sensi dell’art. 22 del Regolamento (UE) 2021/241<sup>61</sup>, conformandosi ai relativi obblighi

<sup>59</sup> PNRR p. 243 su <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>60</sup> Il Servizio è responsabile dell’invio delle richieste di pagamento alla Commissione europea, invio che è subordinato al raggiungimento degli obiettivi previsti.

<sup>61</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, consultabile online al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content>.

di informazione, comunicazione e di pubblicità»<sup>62</sup> e la rilevazione di eventuali ritardi e scostamenti in bilancio. La partecipazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze (Daniele Franco) al Consiglio dei ministri economici e finanziari (Ecofin), rende l'interlocuzione e l'influenza sulla Commissione europea molto più incisiva, dal momento che l'Ecofin condividerà con la Commissione europea il giudizio sull'adeguatezza implementativa dei vari Piani nazionali di rilancio e resilienza<sup>63</sup>.

Per l'esercizio dell'attività di monitoraggio e controllo finanziario, il MEF si avvale di un sistema informativo - "ReGIS"<sup>64</sup> - in grado di tracciare i dati e le informazioni sotto i profili dell'avanzamento fisico/procedurale e finanziario degli investimenti previsti dal PNRR. Il sistema esprime una certa "maturità digitale"<sup>65</sup> ed enfatizza il ruolo del dato interpretabile algoritmicamente per la verifica puntuale dei *target* e *milestone* (obiettivi specifici e tappe fondamentali) che vengono rendicontati dalle singole Amministrazioni responsabili delle misure e riorganizzati a livello centrale al fine di avere un quadro integrale dell'attuazione del Piano. «La natura incrementale del sistema informativo, che sarà raccordato anche a un Portale di Comunicazione Pubblica del Piano, permetterebbe, perciò, una gestione più agevole degli obiettivi, dei vincoli e delle scadenze previste in sede comunitaria»<sup>66</sup>. Il sistema informativo ha, infine, il compito di assicurare la disponibilità di dati di supporto per le attività di *audit*. L'art. 7 del d.l. 77/2021 ha istituito, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), un organismo indipendente avente funzioni di *audit* (ascolto), cioè di verifica sul corretto rispetto delle regole e di prevenzione, segnalazione e correzione dei casi di frode, corruzione o conflitto di interessi.

Sempre tenendo presenti i temi della pubblicità e trasparenza del processo decisionale, sembra necessario accennare al modello di valutazione d'impatto quantitativa del PNRR. La valutazione avviene grazie "al modello dinamico di equilibrio economico gene-

<sup>62</sup> Art. 6 decreto-legge 77/2021.

<sup>63</sup> S. FABBRINI, *La governance del pnrr e il governo dell'Italia*, in *Il Sole24Ore*, 2021.

<sup>64</sup> Art. 1 co. 1043 della legge 178/2020 (Legge Bilancio 2021).

<sup>65</sup> A. CIRIBINI, *Il PNRR, i Soggetti Attuatori e la Digitalizzazione per la Domanda Pubblica* su *Ingenio-web.it*, 2021.

<sup>66</sup> A. CIRIBINI, *Il PNRR*, cit.

rale QUEST (*Quarterly European Simulation Tool*)” sviluppato dalla Commissione Europea<sup>67</sup>. Il modello costituisce uno strumento di analisi per la simulazione dei dati al fine di prevedere gli effetti che, in potenza, riforme strutturali o interventi di *policy* sono in grado di produrre su un determinato sistema economico. Il modello studia anche la risposta (*output*) dell’economia di riferimento a fronte degli *input* considerati.

La rilevanza delle considerazioni fin qui svolte va certamente calibrata al tasso di sperimentazione che connota il Piano. L’efficacia di queste attività potrà essere valutata solo sul lungo periodo, cioè tenendo ben presente i confini del ciclo della regolazione qui considerati. I temi prescelti, però, ci consentono da un lato, di visualizzare come la trasparenza del processo decisionale passi per la regolamentazione dei fattori che su di esso incidono e dall’altro, di ravvisare nuove modalità di intendere la regola pubblicitaria serventi alle dinamiche contingenti. Le modalità di gestione del PNRR testimoniano, infatti, la sempre maggiore attenzione alla visibilità delle operazioni compiute nelle sedi istituzionali ed una maggiore responsabilità del decisore politico nei confronti dei suoi elettori, specialmente, all’interno del sistema multilivello nel quale si colloca.

Accessibilità e inclusione si realizzano, con riguardo al PNRR, anche grazie al portale *on line* “Italia Domani. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, creato per offrire una finestra sullo stato di avanzamento dei lavori del Piano e per lasciare una memoria storica alle generazioni future che faccia i conti con le sfide europee della digitalizzazione e della coesione territoriale.

Il coinvolgimento della società civile costituisce, ad oggi, un ulteriore strumento nell’attività di monitoraggio e controllo nell’attuazione del PNRR perché contribuisce a garantire la corrispondenza tra contenuto politico e istanze provenienti dalla società civile. È stato, a tal fine, nominato l’Osservatorio Civico PNRR, nato «nell’ambito del programma *Follow the Money* - ideato all’interno del Festival della partecipazione 2020<sup>68</sup> - con l’obiettivo di

<sup>67</sup> Sul QUEST, si v. J. I. VELD, *Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel*, Discussion Paper 94, 2019; sull’applicazione del modello macroeconomico durante la pandemia P. PFEIFFER, W. ROEGER, J. I. VELD, *The COVID19-Pandemic in the EU: Macroeconomic Transmission and Economic Policy Response*, Discussion Paper, 127, 2020.

<sup>68</sup> Si tratta di un laboratorio di idee che attraversa le città e fa dei cittadini i protago-

monitorare la qualità e l'inclusività del processo decisionale di costruzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e seguire la realizzazione dei progetti»<sup>69</sup>. Si tratta di un tavolo indipendente e permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale con funzioni consultive, finalizzato alla partecipazione delle categorie produttive nel processo decisionale, specie nella delicata operazione di *policy making* del PNRR. L'idea di fondo è quella di consolidare un monitoraggio civico che, accanto alle competenze tecniche, affianchi le sensibilità culturali intergenerazionali e guardi alla trasparenza e all'inclusività del processo decisionale come prospettiva di sviluppo per la conservazione del circuito democratico. Il lavoro dell'Osservatorio poggia sulla trasversalità dei saperi e si apre a nuovi settori, quelli della sostenibilità e del digitale, al fine di contaminare di nuovi significati la decisione politica: una pressione dal basso che migliori la qualità della decisione sul piano dei contenuti e sul modo in cui quei contenuti vengono proposti. È una progettualità che coinvolge i territori e che apre a nuovi canali di partecipazione dei cittadini alla vita comune che trovano nel monitoraggio civico sul PNRR un riconoscimento formale ma che, al tempo stesso, introduce nuove considerazioni sul ruolo della rappresentanza degli interessi (*stakeholders*) nel processo decisionale.

L'attenzione al ciclo della regolazione e alla trasparenza del processo decisionale, trova, quindi, nel PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) un esempio di estrema attualità. L'importanza di rendicontare i risultati della programmazione sull'utilizzo dei fondi alle istituzioni europee, per quanto riguarda la dimensione comunitaria, e al Parlamento, per quanto riguarda la gestione interna, costituisce un'ulteriore declinazione del principio di pubblicità parlamentare che trova nell'azione di monitoraggio e controllo della fase attuativa della legge, il suo canale di espressione. Questo approccio trasversale alla materia che studia la fisiologia del fenomeno senza farsi tradire troppo dal fascino dell'elemento patologico, consente di aprire nuove frontiere di studio capaci di abbracciare, in maniera eclettica, le sfide che l'attualità pone di-

---

nisti di un confronto sui temi dell'attualità. A tal fine, si v. il portale *on line* Festival della Partecipazione disponibile al seguente link <http://www.festivaldellapartecipazione.org>.

<sup>69</sup> Osservatorio Civico PNRR, disponibile *on line* su <https://www.osservatoriocivico-pnrr.it>.

nanzi al giurista-tecnico della legislazione, dalla digitalizzazione, all'analisi dei rischi della legislazione fino alle nuove frontiere europee.

## 5. Considerazioni conclusive

La prospettiva di lettura adottata ci consente di alzare lo sguardo e rappresentare un nuovo modo di intendere il principio di pubblicità parlamentare. Le categorie giuridiche e dommatiche sono spesso connotate, come in questo caso, da un'intrinseca plasticità che le rende capaci di manifestarsi in forme diverse. La pubblicità modella il ciclo di regolazione della legge e lo domina imponendo la trasparenza della decisione, garanzia della democraticità del sistema. Ricercare l'esigenza di pubblicità dell'attività parlamentare significa ricercarne la democraticità e preservarla, soprattutto in un momento storico come questo, dove la sfiducia nelle istituzioni è divenuta un "sentimento" diffuso.

La trasparenza del processo decisionale, sospinta dall'impianto europeo, diventa necessario corollario del principio democratico al fine di salvaguardare le basi dello Stato di diritto<sup>70</sup>. La trasparenza si realizza, pertanto, non solo attraverso la pubblicazione dell'apparato normativo o dei lavori preliminari alla sua approvazione ma, a fronte delle attuali dinamiche della legislazione, attraverso l'individuazione di modelli di regolazione dei fenomeni complessi e il potenziamento dell'attività di monitoraggio e controllo nelle fasi di esecuzione e stabilizzazione degli effetti di legge.

La ricostruzione delle sperimentazioni previste per il PNRR esprime l'esigenza di scardinare le rigidità del principio di pubblicità per adattarlo alle sfide dell'oggi. Il perimetro tracciato dal diritto toglie opacità al sistema e fornisce una direzione ai lavori delle istituzioni. La pianificazione legislativa, infatti, si muove in maniera ciclica, al pari dell'economia e della storia, e trasforma i principi di pubblicità e trasparenza in punto di contatto privilegiato con le istituzioni comunitarie ma soprattutto con i cittadini elettori. L'utilizzo delle piattaforme digitali nella gestione dei dati e dei flus-

<sup>70</sup> Per una visione più ampia del tema, si v. P. COSTA, D. ZOLO, *Lo stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, 2003; R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Il Mulino, 2004; M. FIORAVANTI, *Costituzione italiana: articolo 2*, Carocci, 2017; N. BOBBIO (a cura di), L. CORAGLIOTTO, L.M. PICH, E. BELLANDO, *Mutamento politico e rivoluzione. Lezioni di filosofia politica*, Donzelli, 2021.

si informativi propone anche una dimensione nuova e rivisitata della *leadership*, la c.d. *e-leadership*<sup>71</sup> per il controllo dell'*e-democracy*<sup>72</sup>. Si tratta di un profilo di competenze, organizzative e manageriali, del tutto intriso della cultura dell'innovazione che si muove verso un paradigma cittadino-centrico, misurato e guidato dal cittadino. La trasformazione è una dimensione che va studiata e calata proprio tra le fasi cicliche dell'evoluzione sistemica, scandita dalle fasi della legge e degli equilibri economici. Da qui, il potenziamento dell'attività di controllo: un controllo centralizzato, perché capitalizzato, ma, al tempo stesso diffuso, perché finalizzato a responsabilizzare le singole istituzioni.

La sfida, a questo punto, è tentare di razionalizzare gli strumenti funzionali a questo scopo, in accordo con l'indirizzo comunitario; definire modelli di regolazione sempre più chiari, precisi, lineari ed efficaci che codifichino nuove forme di pubblicità e che restituiscano forza al rapporto tra governanti e governati, rendano visibile il potere e contaminino di senso civico il lavoro delle istituzioni.

---

<sup>71</sup> G. IACONO, *E-leadership. Come guidare la transizione (digitale) della PA*, FrancoAngeli, Milano, 2021.

<sup>72</sup> C. BERGANZINI, *Il Parlamento e la Information Communications Technology (ICT) in Amministrazione in Cammino*, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione (a cura del) centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bechelet", 2019; si v. altresì, E. DE BLASIO, *E-democracy. Teorie e problem*, Mondadori Università, 2019; G. VILELLA, *E-democracy. Dove ci porta la democrazia digitale*, Pendragon, 2020; N. NYABOLA, *Digital Democracy, Analogue Politics: How the Internet Era Is Transforming Kenya: How the Internet Era is Transforming Politics in Kenya*, Zed Books, 2018.

