Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte

14 Giugno 2021

di Marta Ferrara

Con l'approvazione del decreto legge sul reclutamento del personale nella P.A. (d.l. n. 80 del 9 giugno 2021), l'architettura gestionale essenziale del piano nazionale di ripresa e resilienza può dirsi completata. Si è infatti cristallizzata la fase strumentale di quel segmento dell'attività di indirizzo politico che sarà in sostanziale condivisione con la Commissione europea fino al 2026.

L'Esecutivo Draghi ha scelto la via della decretazione d'urgenza per la definizione della dimensione organizzativa e funzionale del Piano nazionale, in linea con il "ritorno" dell'attuale Governo all'art. 77 Cost. e con il contestuale abbandono dei d.P.C.M. É questa una decisione di *policy* normativa che nel caso della *governance* nazionale appare giustificata dalla necessità di sanare il ritardo accumulato dall'Italia, che è destinataria dopo la Spagna del più ingente sostegno economico del *Recovery e Resilience Facility*. La decisione di agire ex art. 77 Cost. riflette poi il peso specifico che il Piano ha sull'agenda politica dell'attuale Esecutivo, e dunque, la centralità del Governo nella interlocuzione con la Commissione UE.

In luogo di un unico provvedimento come inizialmente prospettato, il Consiglio dei Ministri ha finito con l'adottare due provvedimenti distinti entro un ristretto arco temporale, a partire dal cd. *decreto governance del PNRR e semplificazioni* (d.l. n. 77 del 31.5.2021) che configura l'assetto di gestione e controllo del PNRR e snellisce le procedure amministrative. Il secondo provvedimento (d.l. n. 80, cit.), invece, mira al rafforzamento del corpo amministrativo attraverso una disciplina speciale per l'accesso al pubblico impiego e la prestazione di supporto tecnico e specializzato che, come annunciato (*Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 22*), è propedeutica alle riforme orizzontali e trasversali dei settori giustizia e pubblica amministrazione prospettate nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza* ora all'esame di Bruxelles (*spec.* 45-47).

E' ancora interessante notare che il Governo ha adottato i decreti-legge dopo la concertazione preliminare nella cabina di regia politica, ormai diventata la camera informale di decompressione di eventuali contrasti interni all'Esecutivo che consente di porre in sicurezza la successiva adozione degli atti in seno al Consiglio dei Ministri. Si tratta di una prassi che elide l'abusato metodo del "salvo intese" (art. 7, c. 5 del l. n. 400/88) perpetrato avanti, tra gli altri, dai Governi Conte (cfr. G. Poletti, *Francesco Clementi: «Il "salvo intese" è l'esempio plastico della politica irresponsabile», Il dubbio*, 9 luglio 2020). In una sorta di successione temporale invertita rispetto a tale ultima formula, la ricerca di un accordo preventivo sui provvedimenti da adottare evita infatti che il Consiglio dei Ministri si trovi ad approvare testi normativi "vuoti", destinati a essere riempiti dalla successiva concertazione tra apparati ministeriali.

Nel merito, l'assetto che si delinea dal decreto sulla *governance* (d.l. n. 77, *cit.*) appare in linea tanto con le indicazioni contenute nel *Piano nazionale* approvato a larga maggioranza dal Parlamento lo scorso 27 aprile, quanto con le linee annunciate in precedenza dal Ministro delle Finanze, in sede di audizione presso le Commissioni riunite di Camera e Senato (8 marzo 2021), anche se resta da chiarire, ad esempio, il ruolo che Cassa depositi e prestiti avrà all'interno del flusso finanziario interministeriale.

Nessuna *task force*, nessun commissario straordinario a capo dell'*enforcement* del Piano: il Governo ha evitato ogni esternalizzazione, come d'altro canto hanno fatto gli altri paesi europei. Il modello di *governance* prescelto è infatti centralizzato, plurilivello, a composizione ministeriale flessibile e con una forte verticalizzazione del potere politico nel *premier* che presiede la *cabina di regia per il Piano nazionale di ripresa e resilienza* (art. 2, d.l. n. 77; su cui cfr. C. Bertini, *Intervista a Sabino Cassese*, *L'accentramento non è esagerato piano straordinario, tocca al premier*, *La Stampa*, 30 maggio 2021) e di quello economico-finanziario nel Mef, che cura il monitoraggio finanziario, il raccordo con la Commissione UE nonché le attività di prevenzione e contrasto ai fenomeni di

corruttela e di frodi (artt. 6-8, d.l. n. 77; per l'incidenza della regolazione europea sulla crescita del potere dell'amministrazione tecnico-contabile, cfr. E. D'Alterio, *Dietro le quinte di un potere. Pubblica amministrazione e governo dei mezzi finanziari*, Bologna, 2021, 156-160).

La prospettata gestione del piano appare, comunque, in armonia con le istanze di pluralismo che provengono dal piano costituzionale. L'apertura all'interlocuzione con le Regioni nei settori di loro competenza normativa concorrente o residuale sia in Cabina di regia (art. 2, c. 3, d.l. n. 77) sia in sede di Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3) è in linea infatti con l'art. 5 Cost., mentre la presenza delle "categorie produttive e sociali" sempre al Tavolo permanente parrebbe avvalorare, nello spirito dell'art. 2 Cost., il ritorno del Governo alla concertazione con le parti sociali, già evocata in occasione della recente sottoscrizione del *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale* con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative (F. Fubini, *Draghi blinda il Recovery: patto a Palazzo Chigi con i sindacati*, *Corriere della sera*,8 marzo 2021; per una lettura diversa, v, invece, R. Mania, *Dialogo e pragmatismo il metodo Draghi oltre la concertazione*, *la Repubblica*, 11 marzo 2021).

Criticità maggiori sembrano profilarsi invece sul versante del rispetto del principio democratico-rappresentativo e di quello di parità di genere. Uno dei rischi è infatti quello del sostanziale isolamento dell'organo assembleare rispetto all'attuazione domestica del NGEU, in una materia, quella dei rapporti con l'Ue, che già tradizionalmente sconta un sensibile accentramento governativo (cfr. G. Rivosecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in N. Lupo, R. Ibrido, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, spec. 371 ss.).

Per questa ragione, nella fase domestica di *enforcement* del Piano, a Commissioni parlamentari specifiche e/o all'Ufficio parlamentare di bilancio dovrebbe essere quanto meno garantito l'esercizio della funzione di monitoraggio sulle fasi di gestione delle risorse europee, che vada oltre al già riconosciuto diritto del Parlamento all'informativa a cadenza semestrale della Cabina di regia (art. 2, c. 2, *lett. e)*, d.l. n. 77, cit.) e annuale da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 1, c. 1045, l. n. 187/2020), rispettivamente sullo stato di avanzamento del PNRR e sull'uso delle risorse economiche del NGEU.

I problemi in ordine alla parità di genere, invece, costituiscono il riflesso della già debole rappresentanza femminile che caratterizza l'Esecutivo Draghi, in cui sono presenti 8 donne su 23 ministri, delle quali 2 sole a capo di Dicasteri con portafoglio (mentre il precedente Governo contava 8 donne su 21 Ministri, di cui 5 al vertice di dicasteri con autonomia finanziaria).

Nel caso del PNRR, la consistenza dell'allocazione delle risorse rispetto alle missioni previste (*Piano nazionale*, cit., p. 21) lascia presagire che i dicasteri primariamente coinvolti nell'attuazione saranno quelli *della transizione ecologica, per l'Innovazione tecnologica e la transizione digitale*, *dell'Istruzione* e *della ricerca* e delle *Infrastrutture e della mobilità sostenibili*. Ne consegue che la cabina di regia vedrebbe la presenza di una sola donna, la Ministra dell'Università e della ricerca, per di più non in modo stabile ma con una turnazione dovuta alle questioni oggetto di indirizzo in seno all'organismo. Peraltro neppure la presenza dei Presidenti delle Regioni, prevista dall'art. 2 del d.l. n.77, riuscirebbe a controbilanciare la prevalenza della quota maschile dal momento che solo la Regione Umbria è ad oggi a guida femminile.

Ora, appare evidente che un Piano nazionale che annovera all'interno della missione *Inclusione e coesione* gli obbiettivi trasversali di sostegno all'*empowerment* femminile e contrasto alle discriminazioni di genere (*Piano nazionale*, cit., p. 198) e che è invece gestito da una cabina di regia a trazione maschile presenta una discrasia, quando non una scarsa credibilità iniziale in tema di parità di genere. Ciò è tanto più preoccupante alla luce del vuoto di partecipazione femminile già registratosi in occasione della scelta dei membri delle *task forces* per la lotta al Covid e portato all'attenzione istituzionale dalla lettera del Presidente della *Società italiana degli Economisti*, a seguito della nomina della Ministra per l'Innovazione ecologica e la digitalizzazione del Governo Conte *bis* di un gruppo multidisciplinare composto da soli uomini chiamato a valutare e proporre soluzioni tecnologiche per gestire l'emergenza sanitaria, economica e sociale legata alla diffusione del virus SARS-CoV- (7 aprile 2020; in

www.siecon.org/sites/siecon.org/files/media_wysiwyg/lettera_presidente_sie.pdf). A riguardo, appare superfluo, ancora, richiamare l'attuale composizione del *Comitato tecnico scientifico* che supporta anche il Governo Draghi nelle scelte legate alla crisi epidemiologica e che annovera oggi solo 2 donne su 11 membri; o i dati aggregati sulla partecipazione delle donne alla catena di comando per il contenimento del contagio a livello statale e regionale, in cui la presenza femminile si attesta su quota 20%, sebbene con la positiva eccezione delle prefetture, ove la componente "rosa" raggiunge il 39,5% (cfr. Open Polis, *Gestione Covid, poche donne e non nei ruoli chiave*, 29 aprile 2020).

Rispetto a questo quadro, l'attuazione trasversale della *Strategia nazionale per la parità di genere* cristallizzata nel Piano nazionale (p. 36) sarà certo decisiva, ma il Governo ha ancora la possibilità nella presente fase di apportare almeno due correttivi all'organigramma della *governance*. Il *premier* potrebbe anzitutto orientare al principio di parità di genere la scelta dei membri delle istituende strutture di supporto, come la *Segreteria tecnica* e l'*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione* (artt. 4 e 5, d.l. n. 77, cit.), tanto più in quanto la durata in carica di queste ultime è vincolata alla conclusione dell'*enforcement* del NRRP ed è dunque più lunga della permanenza dell'attuale Esecutivo a Palazzo Chigi. Potrebbe inoltre promuovere e raccomandare la presenza di componenti femminili presso gli organismi consultivi che completano la *governance*, come il richiamato *Tavolo permanente*. Si tratterebbe, in entrambi i casi, di importanti segnali per "*l'inserimento delle donne … nei livelli nei quali esse sono sottorappresentate e in particolare nei settori tecnologicamente avanzati ed ai livelli di responsabilità*", come prevede il *Codice delle pari opportunità* (art. 42, c. 2, *lett. e)*, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198), in un contesto peraltro particolare in cui si colloca anche la recente ordinanza di rinvio alla Corte costituzionale della sezione III del Consiglio di Stato (4.6.2021) in merito alla presunta incostituzionalità dell'art. 71 c. 3 *bis* del d.lgs. n. 276/2000 (T.U.E.L.), nella parte in cui sottrae alla sanzione dell'"esclusione" dalle competizioni elettorali per i Comuni con meno di 5000 abitanti le liste che non rispettano il principio di rappresentatività di entrambi i sessi ex artt. 3 e 51 Cost.