



28 LUGLIO 2021

PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?

di Antonella Sciortino

Professore ordinario di Diritto costituzionale





PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?

di Antonella Sciortino

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: Il lavoro si propone di analizzare i riflessi sulla forma di governo del processo decisionale, di attuazione e di monitoraggio del PNRR. Partendo dal «Dispositivo» per la ripresa e la resilienza, uno degli strumenti più importanti del Next Generation EU, dai relativi negoziati e dagli antecedenti normativi europei, lo scritto descrive sinteticamente i profili procedurali e quelli contenutistici del PNRR predisposto dal governo italiano al fine di indagare sulle ricadute che questo può avere sulle dinamiche della forma di governo e dunque anche sui rapporti tra esecutivo e legislativo, e in particolare su quale ruolo il Parlamento sarà in grado di ritagliarsi. Il fil rouge che percorre tutto lo scritto è rintracciabile nel proposito di indagare su come è esercitata la funzione di indirizzo politico in questo contesto quale spia o osservatorio privilegiato attraverso cui comprendere le attuali dinamiche della forma di governo. L'indagine sembra accreditare, *prima facie*, l'ipotesi che, si stia assistendo ad un mutamento di paradigma nell'indirizzo politico (oltre che in quello economico) e che ci si stia avviando verso un ritorno all'indirizzo politico «normativo», non solo, ma che lo stesso funzionamento del sistema democratico sia conoscendo delle nuove "condizioni di esistenza".

Abstract [En]: The work intends to analyse the impact on the governance of the decision-making, implementation and monitoring process of the PNRR. Starting from the «Dispositive» for recovery and resilience, one of the Next Generation EU most important instruments, from the relative negotiations and the European regulatory background, the paper briefly describes the procedural and content profiles of the PNRR drawn up by the Italian government in order to investigate the effects that this may have on the dynamics of the form of government and therefore also on the relations between the executive and the legislative, and in particular on which role the Parliament will be able to define for itself. The fil rouge in the paper is to investigate into how the function of political direction is exercised in this context as a spy or privileged observatory to understand the current dynamics of the government system. The study seems to credit, *prima facie*, the hypothesis of a paradigm shift in political (as well as economic) policy making, moving back to «normative» policy making, as well as the functioning of the democratic system itself is experiencing new "conditions of existence".

Parole chiave: indirizzo politico; parlamento; governo; piano ripresa e resilienza, governance

Keywords: recovery plan and resilience; parliament; government

Sommario: Introduzione: delimitazione del campo d'indagine. 1. Il contesto europeo e gli antecedenti normativi che fanno da cornice al PNRR. 2. Un quadro sintetico della struttura e degli aspetti contenutistici del PNRR. 3. Forma di governo e funzioni di governo: un ritorno all'indirizzo politico «normativo»? Segue: Il presidente del consiglio «garante» e «coordinatore» del PNRR. 4. PNRR e ruolo dello Stato in economia. Quale equilibrio tra intervento statale e "mano invisibile"? 5. Note conclusive.

Introduzione: delimitazione del campo di indagine

Questo lavoro si propone di analizzare l'apporto di Governo e Parlamento nel processo decisionale del Piano nazionale di ripresa e resilienza (d'ora innanzi indicato con l'acronimo PNRR) che il Governo

* Articolo sottoposto a referaggio.



italiano ha presentato, dopo l'esame parlamentare, alla Commissione europea entro il previsto termine del 30 aprile scorso. A tal fine si è analizzato il contesto normativo europeo da cui ha tratto origine il Next Generation EU (d'ora innanzi NGEU) e all'interno di questo, uno dei suoi programmi più importanti denominato «Dispositivo», uno «strumento innovativo»¹ che rappresenta una sorta di legge cornice contenente i principi e le coordinate fondamentali da seguire per l'elaborazione del PNRR da parte di ciascuno Stato membro. L'analisi, seppur sommaria, degli aspetti strutturali e procedurali del piano è condotta al fine di indagare quali dinamiche della forma di governo emergano in considerazione anche del framework relativo alla governance nazionale che attribuisce una assoluta centralità al Presidente del Consiglio² nel coordinamento generale del piano e ad alcune strutture ad hoc create che sopravviveranno all'attuale governo e fino al completamento attuativo del Piano stesso previsto per il 2026. E se i poteri di coordinamento, di direzione, di indirizzo facenti capo al Presidente del consiglio rientrano tutti nel modellino disegnato dalla Costituzione nell'art. 95 e si collocano in un alveo di «normalità»³ costituzionale, non lo stesso può dirsi per il carattere di straordinarietà di un Piano di dimensioni epocali come questo che, per il suo invero, presupporrà un vero e proprio *reirement* nell'agire politico e amministrativo. Tale cambiamento di rotta tocca dalle fondamenta la stessa cultura politica, la capacità decisionale di governo e parlamento che dovranno rispettare un cronoprogramma fittissimo dove già in parte è tutto deciso nei tempi, nelle forme e nei modi dell'azione normativa. Sul piano della forma di governo resta il nodo del ruolo del Parlamento⁴, assai marginale già nell'iter di elaborazione e approvazione del PNRR se si eccettua qualche risoluzione, ma occorrerà vedere se saprà incidere nel complesso processo riformatore che impegnerà peraltro, da cronoprogramma anche la legislatura successiva a quella attuale. Sul piano dell'indirizzo politico c'è da chiedersi se lo svolgersi dell'azione politica entro un programma ben definito, dove i margini per le negoziazioni è davvero ridotto e tutto è

¹ Innovativo, in quanto nessuno strumento di natura finanziaria era stato fino ad ora istituito dall'UE, finalizzato non solo all'attuazione di riforme e investimenti pubblici in risposta alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo, ma anche deputato alla «resilienza» al fine di non far trovare impreparati gli Stati membri di fronte a eventi imprevisi come quello pandemico.

² Una scelta, quella di concentrare il coordinamento generale del Piano nella Presidenza del Consiglio, ritenuta non solo conforme al dettato costituzionale dell'art. 95 ma anche necessaria data la posta in gioco. Cfr., S. CASSESE, «L'accentramento non è un progetto straordinario oca al Premier», La Stampa, 30 maggio 2021; F. FABBRINI, La governance del PNRR e il governo dell'Italia, Il Sole 24 ore, 6 giugno, p. 1/7.

³ Il termine è utilizzato da A. MANZELLA, IL futuro delle istituzioni. Dalla «Normalità» alla «Stabilità», Corriere della sera, 8 giugno 2021.

⁴ Il Parlamento e la democrazia rappresentativa sono in crisi ormai da svariati anni non solo in Italia. Tranne un breve periodo (tra VI e la VII legislatura) all'interno degli anni settanta in cui si poteva parlare di «centralità» del Parlamento, questa istituzione ha conosciuto un depotenziamento di tutte le sue funzioni (quella legislativa in testa) per una molteplicità di ragioni che in questa sede non possono essere neppure accennate. Gli studi sul punto sono numerosissimi. Qui è sufficiente rimandare a R. DAHRENDORF, Dopo la democrazia, intervista a cura di A. Polito, Roma Bari, Laterza, 2001, p. 77; F. RIMOLI, La democrazia e la sua crisi, in F. BILANCIA, F.M DI SCIULLO A. GIANELLI, M.P. PATERNÒ, F. RIMOLI, G.M. SALERNO (a cura di), Democrazia. Storia e crisi di una forma politica, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, p. 209; V. LIPPOLIS, Un parlamento sotto attacco e in crisi di identità, in Federalismi, 3, 2019.



già tracciato secondo una rigorosa tempistica e una previsione di atti normativi già individuati anche nel tipo, non implichi una dedinazione dell'indirizzo politico in chiave <<normativa>>. E non è per nulla scontato che la conflittualità politica tra i partiti dell'ampissima maggioranza di governo consenta di approvare in tempo utile le riforme di variatipologia previste: da quelle ordinamentali o di contesto senza le quali le istituzioni europee non erogheranno i finanziamenti a quelle abilitanti vale a dire a <<quegli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali, che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati>> e alle altre calendarizzate (quelle settoriali e quelle di accompagnamento su cui v. infra). Le linee di intervento sono numerosissime (48 sono quelle indicate) da realizzare in tempi strettissimi e contingentati e questo inevitabilmente avrà ricadute sulla qualità degli atti normativi approvati. Senza contare che il nostro Paese sconta dei ritardi in alcuni cruciali settori che, seppur al di fuori del perimetro applicativo del piano, sono comunque interventi riformatori <<concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali>> come la riforma del sistema fiscale e degli ammortizzatori sociali.

Al momento la conflittualità partitica⁵ sembra essersi attenuata come spesso accade durante il primo periodo della gestione di una crisi in governi istituzionali formati per gestire le emergenze, ma poi spesso i particolarismi e gli interessi corporativi riprendono il sopravvento.

La crisi economica determinatasi a seguito dell'emergenza pandemica ha peraltro indotto ad assumere delle decisioni che, a livello macroeconomico, si sono tradotte nella sospensione del Patto di stabilità e crescita⁶ e, sul piano microeconomico, nella flessibilità delle regole sugli aiuti di Stato alle imprese. Il quadro complessivo degli interventi europei per affrontare le contingenze del momento indurranno un

⁵ Sul forte dinamismo della forma di governo italiana caratterizzata da una notevole instabilità ancor prima della crisi pandemica v. S. STAIANO, *Forma di governo e sistema di partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in S. STAIANO (a cura di) *Nella rete di partiti. Trasformazione politica. Forma di governo Network Analysis*, a cura di S. STAIANO, JOVENE, NAPOLI, 2014, p. VII e ss.; da ultimo sull'incidenza della componente partitica nella realizzazione del PNRR v. ID., *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da sud*, Editoriale, in *Federalismi*, 2 giugno 2021.

⁶ Già nel marzo 2020 in una Comunicazione la Commissione europea valutò che si potesse ricorrere alla clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell'UE (grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione). Si rinvia alla Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, (COM/ 2020/ 123), 20 marzo 2020. Come è noto, tale clausola è prevista agli artt. 5 par. 1, 9 par. 1, 10 par. 3, del Regolamento CE 1466/ 1997 e agli artt. 3 par. 5, e 5 par. 2, del Regolamento CE 1467/ 1997 per facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio in caso di grave recessione economica. Tale clausola consente infatti di adottare tutte le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del Patto di stabilità e crescita discostandosi dai requisiti di bilancio normalmente applicabili. Pur raccomandando ai Paesi con un debito molto elevato come l'Italia di adottare politiche di bilancio prudenti il Patto di stabilità e crescita verrà sospeso pure nel 2022. In senso critico cfr. M. BELLETTI, *Il "governo" dell'emergenza sanitaria. Quali effetti sulla costituzione economica e sul processo "federativo" europeo*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 1, 2021, pp. 32 ss., il quale evidenzia gli aspetti critici e controproducenti di tale misura, in specie per Paesi come l'Italia che hanno già un elevato debito pubblico, che allontanerà «sempre di più il nostro Paese dal rispetto del parametro del 60% nel rapporto debito/ Pil, prospettando, una volta passata l'emergenza sanitaria e quella economica, poderose azioni di contenimento della spesa pubblica o di aumento delle imposte, in funzione del rientro da quel debito ulteriormente aumentato, come del resto stabilito dalla riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio e dalla relativa disciplina attuati>>.



cambiamento di politica industriale con importanti influenze anche sul rapporto Stato e mercato. Per cambiare le strutture dell'economia, come è risaputo, non basta la capacità autoregolativa del mercato e l'intervento statale nel settore economico⁷ sta conoscendo una stagione nuova. A differenza di quanto elaborato durante il precedente governo Conte in cui l'indirizzo e il governo del Piano relegava lo Stato in un ruolo sostanzialmente di "attuatore" lasciandone all'esterno la gestione, il PNRR presentato alla Commissione europea (d'ora innanzi CE) prevede un accentramento del coordinamento generale al Presidente del Consiglio e il coinvolgimento delle amministrazioni centrali e locali secondo le rispettive competenze⁸. L'intervento statale in economia nella crisi pandemica (e ancor prima nella crisi del 2008) è destinato inevitabilmente ad ampliarsi sia in termini di politiche pubbliche di contesto in grado di creare un ambiente favorevole alla crescita economica sia in termini di supporto diretto all'economia di mercato. La ri-espansione del ruolo statale in economia, forse anche necessaria e legittima in questo frangente, nasconde tuttavia delle insidie se, dal punto di vista qualitativo e quantitativo, non sarà in grado di promuovere l'innovazione e la crescita di un'economia di mercato che deve rimanere tale. La formula espressiva "intervento statale in economia" significa poco se non si precisano i modi, le forme e i contenuti dell'intervento stesso. Cruciale sarà il modo in cui gli Stati interpreteranno questa fase di allentamento dei vincoli europei di bilancio: una fase che va ascritta in un alveo di eccezionalità e temporaneità che non deve far dimenticare l'elevatissimo debito "storico"⁹ dell'Italia trincerandosi dietro il cosiddetto debito "buono"¹⁰ (secondo la nota formula espressiva di Mario Draghi) che potrebbe nel tempo, in assenza di politiche economiche e di bilancio prudenti, portare a disavanzi eccessivi. Infatti la prospettiva del Recovery plan asseconda misure espansionistiche della spesa pubblica che possono incrementare a lungo termine il già imponente debito pubblico destinato a pesare sulle generazioni future smentendo e/ o vanificando già una delle tre priorità trasversali (divario generazionale) che devono essere perseguite con la realizzazione del PNRR. Ed allora sarebbe preferibile adottare una visione prospettica di lungo periodo non limitandosi a indagare solo come e se il PNRR potrà realizzarsi, ma anche sin d'ora, privilegiare quegli interventi in grado di produrre cambiamenti strutturali che vadano ben al di là del 2026¹¹.

⁷ Per un quadro generale sul ruolo dello Stato in economia v. J. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 1992.

⁸ V. S. CASSESE, *ult.it.*, in cui l'A. richiama la struttura di <<missione>> di derivazione francese per descrivere quella creata a livello nazionale, tripartita e temporanea.

⁹ Si tratta di un rapporto debito/ PIL intorno al 160 per cento.

¹⁰ Questa formula espressiva è stata utilizzata da Mario Draghi al meeting di Rimini di Comunione e Liberazione nell'agosto del 2020 e come quella altrettanto nota di <<whatever it takes>> sono ormai entrate nel lessico del dibattito pubblico. Debito buono scaturisce dai prestiti che servono per aumentare il capitale umano e la produttività, quello cattivo serve a finanziare le spese correnti e i consumi.

¹¹ V. il Rapporto della Fondazione ResPublica presieduta da Eugenio Belloni e con il contributo di numerosi "saggi", *Una visione lunga. Oltre il tempo del Recovery Plan*, Fondazione ResPublica disponibile sul sito della fondazione.



1. Il contesto europeo e gli antecedenti normativi che fanno da cornice al PNRR

Prima di descrivere sinteticamente gli aspetti procedurali e contenutistici del PNRR sembra utile illustrare il contesto politico-economico in cui è nato il programma Next Generation EU (d'ora innanzi, NGEU)¹², discusso dal Consiglio europeo (17-21/ 07/ 2020), di cui il cosiddetto <<Dispositivo>> denominato *Recovery and Resilience Facility* – (d'ora innanzi RRF) e il Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU)¹³, costituiscono i due strumenti più importanti¹⁴. Per ricostruire gli antecedenti in termini di accordi politici occorre risalire alla proposta che la CE ha presentato il 27 maggio 2020,¹⁵ contenente misure per un rilancio economico di grande portata agganciato ad una rivisitazione del bilancio UE a lungo termine, discussa durante il famoso Vertice del 17 e 18 luglio 2020 in cui il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel presentò ai Capi di Stato e di governo dell'Unione un pacchetto che coniugasse *Recovery fund* Next Generation EU e il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Il negoziato fu lungo e complesso sia per la posta in gioco che per la tendenziale opposizione dei cosiddetti Paesi frugali – Danimarca, Austria, Paesi Bassi e Svezia- contrari all'aumento dei contributi nazionali al bilancio europeo e alle sovvenzioni a fondo perduto. Altrettanto faticoso fu il raggiungimento del compromesso con Polonia e Ungheria sulla proposta di un regolamento relativo ad un meccanismo di protezione del bilancio europeo in caso di carenze generalizzate sullo Stato di diritto¹⁶.

¹² Il NGEU è integrativo del Quadro finanziario pluriennale 2021/ 2027 istituito con il regolamento (UE, Euratom) 2020/ 2093) e prevede risorse complessive pari a 1.085,3 miliardi di euro. La Commissione europea sarà autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali fino a un importo di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018). L'attività di assunzione dei prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026, mentre il rimborso dei prestiti inizierà a partire dal 1° gennaio 2027 con termine fissato al 31 dicembre 2058. La Commissione si è impegnata ad emettere il 30% del totale delle obbligazioni nell'ambito di Next Generation EU sotto forma di obbligazioni verdi (*green bonds*).

¹³ Il REACT-EU è disciplinato dal Regolamento (UE) 2020/ 2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/ 2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale, e resiliente dell'economia (REACT-EU). Esso è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutare gli Stati nella fase iniziale di rilancio delle loro economie rispetto al RRF che ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestiti a tassi agevolati.

¹⁴ Il programma NGEU comprende vari strumenti di sostegno agli Stati membri tra cui: oltre il REACT-EU e il RRF già visti, gli altri strumenti sono: il programma per la ricerca e l'innovazione Horizon Europe, InvestEU, che unisce tutti gli strumenti finanziari UE in continuità con il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) del Piano Juncker, i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) nell'ambito della Politica agricola comune, il Just Transition Fund, il Fondo per la transizione equa che sostiene l'uscita dai combustibili fossili nelle regioni europee, il meccanismo di protezione civile dell'Unione RescEU. Il capitale raccolto sul mercato finanziario sarà rimborsato entro il 2058.

¹⁵ V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea", COM(2020)442 del 27 maggio 2020.

¹⁶ La definizione della nozione di Stato di diritto è stata fornita dalla Commissione europea nella Comunicazione COM(2014) 158 final, 11 marzo 2014. Sul tema, si rinvia a D. KOCHENOV, L. PECH, *Renforcer le respect de l'État de droit dans l'UE: Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil*, in *Question d'Europe* 356, 2015; A. VON BOGDANDY, C. ANTPÖHLER, M. IOANNIDIS, *A New Page in Protecting European Constitutional Values: How to best use the New EU Rule of Law best Framework visa-vis Pland*, in *V erfassungblog* 24 gennaio 2016.



Al termine si raggiunge un accordo contenente il pacchetto per la ripresa NGEU e il QPF 2021-2027 in grado di coniugare le misure per la ripresa dalla crisi pandemica e quelle per il raggiungimento degli obiettivi a lungo termine dell'UE, dalla digitalizzazione alla transizione ecologica¹⁷: in cifre si tratta di 750 mld (di cui 390 mld di prestito) per il NGEU e 1.074 mld per il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027.

Il NGEU viene quindi introdotto con un Regolamento del Consiglio¹⁸ adottato nel dicembre 2020 che all'art. 1 istituisce uno <<strumento per la ripresa>> (art. 1 Reg.) al fine di dare un sostegno alle economie dei vari Stati membri messe a dura prova dalle conseguenze economiche negative determinate dalla crisi Covid-19. In esso sono previsti finanziamenti a fondo perduto, prestiti e accantonamenti a copertura delle garanzie di bilancio (art. 2) a sostegno delle azioni indicate nell'art. 1. In questa prospettiva si è resa necessaria una modifica della <<Decisione sulle risorse proprie>> ¹⁹ con conseguente intervento sui

¹⁷ Questi temi erano già presenti nel programma politico annunciato dalla Presidente della Commissione EU Ursula von der Leyen all'inizio del suo mandato che sin dagli esordi prospettava un cambiamento di paradigma nella politica industriale dove la lotta ai cambiamenti climatici e la digitalizzazione venivano posti come i motori di questa trasformazione. I prodromi fondamentali erano indicati nella realizzazione dell'Unione bancaria e in una rivisitazione del bilancio europeo con la previsione di nuove risorse proprie e strumenti per aiutare le imprese a raccogliere le nuove sfide. Il primo obiettivo, quello dell'ambiente, era stato impostato per trasformare i problemi ambientali in opportunità nei più svariati ambiti.

¹⁸ V. il Regolamento (UE) 2020/ 2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 <<che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19>>.

¹⁹ V. la Decisione Decisione (UE, Euratom) 2020/ 2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/ 335/ UE, Euratom. L'art. 311 TFUE prevede testualmente che: "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche. Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie". Le risorse proprie dell'UE sono: le risorse tradizionali provenienti dai dazi doganali che rappresenta il 16% del bilancio; la risorsa propria basata sull'IVA, che trasferisce alla UE una parte dei gettiti degli Stati membri basati sulle rispettive basi IVA armonizzate. Rappresenta circa il 12 per cento delle entrate; la risorsa propria basata sul Reddito nazionale lordo (RNL), che consiste in un contributo con un tasso uniforme proporzionale al reddito nazionale di ciascuno Stato membro, quantificato in misura sufficiente a coprire la spesa, una volta considerate tutte le altre entrate di bilancio, garantendo così il suo pareggio. Attualmente costituisce la fonte più importante. Nel 2018, la Commissione europea aveva già proposto un incremento sia del massimale sulle risorse proprie per gli stanziamenti annuali di impegno, sia del massimale sulle risorse proprie per gli stanziamenti annuali di pagamento portandoli, dal 2021, rispettivamente, all'1,35 per cento e all'1,29 per cento del RNL della UE, in vista della fuoriuscita del Regno Unito dall'Unione europea¹², che comporta una riduzione del RNL della UE e quindi dell'ammontare nominale delle risorse proprie calcolato su tale RNL ridotto. per far fronte agli obblighi finanziari e alle passività potenziali che risulteranno dal potere eccezionale e temporaneo di contrarre prestiti per finanziare Next Generation EU, la Commissione europea ha proposto di innalzare temporaneamente i massimali sulle risorse proprie nella misura ulteriore di 0,6 punti percentuali, portando il massimale sulle risorse proprie per gli impegni al 2,06 per cento e il massimale sulle risorse proprie per i pagamenti al 2 per cento, dal 2021 e fino alla cessazione delle passività legate a Next Generation EU e al più tardi fino al 31 dicembre 2058. V. la decisione del PE sulle risorse proprie per raccogliere sui mercati i 750 mld del NGEU



relativi massimali²⁰ entro il termine di conclusione del Quadro pluriennale 2021-2027²¹. La base giuridica del <<Dispositivo>> per la ripresa e la resilienza (RFF) è rappresentata dal Regolamento (UE) 2021/ 241²² del PE e del Consiglio, sulla cui scorta devono essere presentati i PNRR da parte degli Stati membri, che, nel definire il proprio ambito applicativo, individua dei settori di pertinenza europea da privilegiare negli interventi contenuti nei 6 pilastri²³ in coerenza dei quali pone un obiettivo generale e uno specifico funzionale alla realizzazione del primo. Con quello generale si mira a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, ad attenuare gli effetti della crisi pandemica, in particolare modo per i soggetti più colpiti (le donne) e a contribuire all'attuazione del pilastro sociale europeo sostenendo la transizione al digitale e al verde, con quello specifico si vuole fornire un sostegno finanziario adeguato a ciascuno Stato membro (considerando 8 RFF) finalizzato alla attuazione del proprio PNRR. Analizzandolo nel suo complesso ci si accorge che gli spazi di manovra per ciascuno Stato membro non sono molti: nell'individuare le priorità di riforme nazionali gli Stati sono condizionati da quelle già indicate nei 6 pilastri a cui si aggiungono le priorità specifiche per ciascun Paese indicate nell'ambito del Semestre europeo²⁴ per il coordinamento delle politiche economiche. Gli ambiti proposti sono già rintracciabili nella Strategia annuale di crescita (2020) e nel contributo alla realizzazione degli obiettivi dell'UE (artt. 120 e 121 TFUE) che ciascuno Stato membro è tenuto a garantire nell'elaborazione della propria politica economica tenendo conto del raggiungimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale (art. 174 TFUE). Infatti ad ogni Stato membro viene chiesto che il proprio Piano sia

²⁰ Infine, al fine di facilitare il rimborso delle passività e ridurre la pressione sui bilanci nazionali, la Commissione europea ha proposto di rivedere il sistema delle risorse proprie entro il termine di conclusione del QFP 2021-27. Più in particolare, la Commissione, oltre a confermare le risorse proprie attuali, ha proposto di introdurre nuovi strumenti di finanziamento, per contribuire alle nuove priorità dell'Unione (cambiamento climatico, economia circolare e tassazione equa). La Commissione europea aveva già proposto nel 2018 risorse proprie basate su un'imposta sul valore aggiunto semplificata e sui rifiuti non riciclati di imballaggi in plastica, e ha espresso l'intenzione di proporre in futuro nuove risorse proprie, tra le quali potrebbero figurare: l'estensione ai settori marittimo e aeronautico delle risorse proprie basate sul sistema per lo scambio di quote di emissioni, per generare circa 10 miliardi di euro l'anno; • un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera (dazi alle importazioni finalizzati alla penalizzazione dei paesi che non prevedono meccanismi efficaci di contenimento delle emissioni), per raccogliere dai 5 ai 14 miliardi di euro l'anno; una risorsa propria basata sulle operazioni delle imprese che traggono rilevanti benefici dal mercato unico della UE, per raccogliere circa 10 miliardi di euro l'anno; • un'imposta sul digitale, basata sulle proposte in sede OCSE, applicata a imprese con un fatturato globale annuo superiore a 750 milioni di euro, per generare fino a 1,3 miliardi di euro l'anno.

²¹ Commissione europea (2020), "Proposta modificata di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027", COM(2020) 443 final,

²² V. Regolamento (UE) 2021/ 241 del 12 febbraio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²³ V. il considerando 10 in cui vengono elencati i 6 pilastri: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

²⁴ Come è noto questo importante strumento di governance economica europea è stato previsto dall'articolo 2 bis del regolamento (CE) n. 1466/ 97 del Consiglio.



<<debitamente motivato e giustificato>>²⁵ attraverso una capillare serie di <<spiegazioni>> (art. 18) da cui deve risultare tra l'altro perché le misure in esso contenute rappresentino una risposta completa ed equilibrata alla situazione sociale ed economica dello Stato interessato e perché contribuiscano in modo adeguato ai sei pilastri con l'indicazione di misure attuative, traguardi, obiettivi e costi. Questo si lega al rispetto della titolarità nazionale del Piano di cui deve tener conto la CE in relazione alle giustificazioni e alle ragioni fornite dagli Stati circa la previsione di peculiari misure ed azioni.

Tra le <<spiegazioni>> richieste quelle relative alla transizione al digitale e quella ecologica che, nei considerando, risultano assurgere a condizioni preliminari ai fini di una valutazione positiva del Piano da parte della CE. Il Dispositivo indica inoltre due principi orizzontali (art. 5) cui devono ispirarsi i PNRR: quello della addizionalità (specificato nell'art. 9) vale a dire che il sostegno finanziario del dispositivo si aggiunge a quello fornito da altri strumenti o programmi europei purché non coprano lo stesso costo e il principio secondo il quale le misure non arrechino un <<danno significativo>> all'ambiente. Questo principio previsto dall'art. 17 reg. 852/ 2020²⁶ è inserito tra i criteri di ecosostenibilità di tutte le attività economiche (art. 3 punto b) ed è espressione dell'approccio sistemico con cui l'UE intende affrontare le sfide ambientali²⁷.

²⁵ V. Considerando (39)

²⁶ V. l'art. 17 (recante Danno significativo agli obiettivi ambientali) del Regolamento (UE) 2020/ 852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/ 2088 che per comodità si riporta <<1. Ai fini dell'articolo 3, lettera b), si considera che, tenuto conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti da un'attività economica, compresi gli elementi di prova provenienti dalle valutazioni esistenti del ciclo di vita, tale attività economica arreca un danno significativo: a) alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra; b) all'adattamento ai cambiamenti climatici, se l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi; c) all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, se l'attività nuoce: i) al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; o ii) al buono stato ecologico delle acque marine; d) all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se: i) l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; ii) l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; o iii) lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente; e) alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio; o f) alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se l'attività: i) nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi; o ii) nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l'Unione. 2. Nel valutare un'attività economica in base ai criteri indicati al paragrafo 1, si tiene conto dell'impatto ambientale dell'attività stessa e dell'impatto ambientale dei prodotti e dei servizi da essa forniti durante il loro intero ciclo di vita, in particolare prendendo in considerazione produzione, uso e fine vita di tali prodotti e servizi>>.

²⁷ Il Dispositivo in tema di politica ambientale riflette il Green Deal europeo e il piano ad esso connesso. Il Piano di investimenti dell'EGDIP (acronimo di European Green deal Investment Plan) prevede di mobilitare almeno 1.000 miliardi di euro per gli investimenti sostenibili nel corso del prossimo decennio e si basa sulla proposta iniziale della Commissione per il bilancio 2021-27 in base alla quale in questi sette anni il 25% del bilancio UE dovrebbe essere destinato ai finanziamenti per il clima e agli investimenti in obiettivi ambientali tramite vari programmi dell'UE. Esso



Nella fase della valutazione dei PNRR la governance europea si incrocia inevitabilmente con quella nazionale coinvolgendo l'attività di vari organi: si tratta di un processo articolato che deve svolgersi entro tempi, forme e modi che sono stati stabiliti in dettaglio dal Dispositivo e dai relativi allegati. Ne risulta un quadro in cui l'attore principale del processo valutativo è individuato nella CE che instaura un vero e proprio contraddittorio con lo Stato interessato sia per eventuali integrazioni e/ o correzioni del Piano nazionale sia per una più profonda rivisitazione dove potrebbe inserirsi un ulteriore passaggio di modifiche con conseguente slittamento del termine entro cui procedere ad una nuova valutazione. Lo stesso può accadere se è lo Stato membro che avanzi la necessità, sulla scorta di sopravvenute condizioni oggettive, di una rivisitazione del piano che andrà nuovamente sottoposto a valutazione e approvazione (art. 21 RFF).

La CE valuta il PNRR sotto il profilo della pertinenza, dell'efficacia, dell'efficienza e della coerenza seguendo una griglia di indicatori analiticamente elencati nell'art.19 par. 3²⁸. La valutazione in senso positivo del Piano nazionale sfocia in quella che viene denominata "proposta di decisione di esecuzione"²⁹ presentata al Consiglio e in cui sono stabiliti le riforme e i progetti di investimento che lo Stato membro dovrà attuare nonché le indicazioni sull'ammontare del contributo finanziario. La misura di quest'ultimo va ritagliata in considerazione delle riforme e della stima dei relativi investimenti e, in subordine del

prevede interventi nei più svariati settori strategici: - Sviluppo sostenibile: dal Just Transition Fund al Piano di investimenti da 1000 mld; - Clima: -55% di emissioni al 2030 per arrivare alla neutralità climatica al 2050; - Renovation Wave, eolico offshore e non solo: l'energia nel Green Deal; - Economia circolare: dalla strategia industriale europea alle batterie; - Le misure per la mobilità sostenibile; - Agricoltura più verde e sostenibile: la strategia Farm to Fork; - Misure per tutelare la biodiversità.

²⁸ L'art. 19 par. 3 Reg (UE) 2020/ 241. Il criterio più articolato è quello della pertinenza in quanto si richiede che il PNRR, prevedendo riforme e investimenti nei sei pilastri indicati, costituisca una risposta adeguata alla situazione socio-economica del momento attraverso la promozione della coesione economica, sociale e territoriale e che sia in grado di contrastare la crisi determinata dall'emergenza Covid tutelando i soggetti più colpiti come le donne. Questo si aggiunge ad altre condizioni più generali contenute nell'art. 17 del Dispositivo che subordinano l'ammissibilità del PNRR al rispetto dell'ambito applicativo (art. 3) perimetrato dai sei pilastri, dal perseguimento dell'obiettivo generale e di quello specifico (art.4) e dalla coerenza con le priorità specifiche individuate per ogni Stato membro nell'ambito del Semestre europeo.

²⁹ La decisione di esecuzione deve contenere:

- il contributo finanziario da erogare a rate successivamente al conseguimento soddisfacente, da parte dello Stato membro, dei pertinenti traguardi e obiettivi individuati in relazione all'attuazione del piano per la ripresa e la resilienza;
- il contributo finanziario e, se del caso, l'importo del sostegno sotto forma di prestito da erogare in forma di prefinanziamento successivamente all'approvazione del piano per la ripresa e la resilienza;
- la descrizione delle riforme e dei progetti di investimento e l'importo dei costi totali stimati del piano;
- il periodo, non oltre il 31 agosto 2026, entro cui devono essere completati i target intermedi e i target finali sia per i progetti di investimento che per le riforme;
- le modalità e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione del Piano, comprese, se del caso, le misure necessarie per conformarsi all'articolo 22;
- gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi previsti;
- le modalità di pieno accesso da parte della Commissione ai pertinenti dati sottostanti e l'importo dell'eventuale prestito da erogare a rate e i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito.
- le modalità e il calendario di sorveglianza, gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei target intermedi e dei target finali previsti, le modalità di accesso da parte della Commissione ai dati ed eventualmente, i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito, sono ulteriormente specificati in accordi operativi che devono essere conclusi dallo Stato membro interessato e dalla Commissione dopo l'adozione della decisione da parte del Consiglio.



soddisfacimento dei criteri stabiliti (art. 19 par. 3), viene erogato il contributo finanziario massimo, nel caso in cui i costi stimati delle riforme e degli investimenti siano pari o superiori all'importo del contributo massimo. Se invece i costi stimati fossero inferiori al contributo finanziario massimo verrà assegnato un importo pari al costo totale stimato³⁰. Quanto al sostegno finanziario non rimborsabile il dispositivo prevede che il 70% di quest'ultimo vada calcolato in base a tre indicatori: 1) popolazione; 2) inverso del PIL pro capite e tasso di disoccupazione di ciascuno Stato. Il restante 30% va calcolato tenendo conto, oltre che degli indicatori 1) e 2), della variazione del PIL reale nel 2020 e quella registrata nel periodo 2020-2021³¹.

A valle della decisione di esecuzione del Consiglio, che deve intervenire entro 4 settimane dalla proposta della CE, segue un accordo tra quest'ultima e lo Stato membro che costituisce un "impegno giuridico specifico" ai sensi del regolamento finanziario³² (art. 15). Il rispetto di tale accordo e i vari step attuativi da parte degli Stati membri vengono monitorati dalla CE che si avvale del Comitato economico e finanziario, altro organo inserito nella governance europea sui PNRR, a cui vengono richiesti i pareri sul raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi conseguiti dallo Stato interessato³³. Il monitoraggio dei PNRR implica una stretta collaborazione con gli Stati membri che devono garantire un flusso informativo puntuale³⁴ circa

³⁰ Se il piano non dovesse superare il vaglio valutativo della Commissione non verrà erogato alcun contributo anche se l'allegato V all'RFF prevede un sistema di rating che con una modulazione in tre fasce (da A a C) valuta il grado di soddisfacimento dei criteri.

³¹ Relativamente alla tipologia del finanziamento la scelta è guidata da una serie di indicatori quali la capacità di conseguire gli obiettivi specifici delle azioni tenendo conto dei costi dei controlli, degli oneri amministrativi e del rischio di non conformità. Le richieste di pagamento da parte dello Stato sono avanzate sulla base del raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi conseguiti. In questo segmento di valutazione la CE si avvale del parere del Comitato economico e finanziario chiamato a pronunciarsi sul raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi sulla scorta di una valutazione preliminare effettuata dalla CE. In caso di esito negativo il pagamento è sospeso e si apre un contraddittorio con lo Stato interessato. Solo a seguito del raggiungimento degli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio il contributo verrà erogato. La verifica del conseguimento dei traguardi (risultati qualitativi) e degli obiettivi (risultati quantitativi) va fatta dalla CE previo parere del Comitato economico e finanziario. Se lo Stato non adotta le misure necessarie la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario. Nel caso in cui lo Stato persista e non si adegui, la CE risolve gli accordi e recupera integralmente qualsiasi forma di prefinanziamento. Per il cronoprogramma che contempla un range temporale che va dal 30 aprile (data di scadenza di presentazione del PNRR alla CE) fino al 30 settembre (data di erogazione del prefinanziamento). Cfr. la Nota n. 78 recante Atti dell'Unione europea a cura del Servizio studi del Senato. I

³² Regolamento (UE, Euratom) 2018/ 1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/ 2013, (UE) n. 1301/ 2013, (UE) n. 1303/ 2013, (UE) n. 1304/ 2013, (UE) n. 1309/ 2013, (UE) n. 1316/ 2013, (UE) n. 223/ 2014, (UE) n. 283/ 2014 e la decisione n. 541/ 2014/ UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/ 2012.

³³ L'attuazione del dispositivo sarà coordinata dalla task force della Commissione per la ripresa e la resilienza in stretta collaborazione con la direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN). Un comitato direttivo presieduto dalla Presidente Ursula von der Leyen fornirà un orientamento politico alla task force per contribuire a garantire che il dispositivo sia attuato in modo coerente ed efficace. A questo si aggiunge che l'quando la Commissione deve dare esecuzione ad un <<atto di base>> in modo uniforme è soggetta al controllo degli Stati membri ai sensi del Regolamento (UE) n. 182/ 2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

³⁴A tale scopo gli Stati devono presentare relazioni semestrali sullo stato di attuazione del Piano.



lo stato di attuazione delle varie misure inserite nel Piano. Al fine poi di elaborare una medesima griglia metodologica per la rendicontazione sociale, la CE ha il potere di adottare atti delegati per stabilire indicatori comuni che devono essere utilizzati uniformemente da tutti gli Stati membri (art. 29 par. 3). A questo si aggiunge un <<quadro di valutazione>>³⁵ predisposto dalla CE la cui funzione è quella illustrare i progressi compiuti nell'attuazioni dei vari PNRR³⁶.

La gestione finanziaria del Dispositivo implica regole precise che tengano conto degli impegni di bilancio, delle modalità di pagamento, dell'eventuale sospensione, del recupero delle somme indebitamente percepite, della previsione di risoluzione degli accordi operativi. A presidio poi di una sana gestione finanziaria, il Dispositivo ha introdotto anche una clausola di condizionalità macroeconomica secondo la quale scatta la sospensione e/ o la restituzione totale o parziale dei pagamenti nei casi di uso improprio delle risorse.³⁷

Nell'articolazione della governance europea il coinvolgimento del Parlamento europeo (d'ora innanzi PE) viene scandito in varie attività riconducibili per lo più ad un controllo sullo stato di attuazione dei vari Piani di ripresa e resilienza. In primo luogo all'organo parlamentare viene sottoposta la relazione di riesame (art. 16 RFF)³⁸, elaborata dalla CE, che riflette una valutazione³⁹ su un duplice piano, qualitativo⁴⁰ e quantitativo⁴¹, e che il PE può considerare di esaminare in sede di Dialogo per la ripresa e resilienza tra le istituzioni europee.

2. Il PNRR: un quadro sintetico della struttura e degli aspetti contenutistici

Nonostante lo scopo dello scritto non sia quello di descrivere e approfondire gli aspetti contenutistici del PNRR, ma sia quello di indagare, già dal processo di elaborazione dello stesso, quale l'apporto di Governo e Parlamento, sembra comunque utile soffermarsi, seppure a grandi linee, sulla struttura del Piano

³⁵ Il quadro di valutazione sarà disponibile entro dicembre 2021 e sarà popolato da elementi dettagliati definiti dalla stessa Commissione in un atto di delega e via via aggiornato e pubblicato in un sito internet

³⁶ Il processo valutativo da parte della CE prevede un primo step entro il 20/ 02/ 2024 relativo allo stato di attuazione del Piano da presentare al PE, al Consiglio, al Comitato economico e finanziario e al Comitato delle regioni ed una valutazione ex post entro il 31/ 12/ 2028 che dia conto dell'impatto a lungo termine.

³⁷ Negli accordi giuridici (art. 15.2 e 23.1 RFF) che vengono sottoscritti tra gli Stati membri e la CE a seguito della decisione di esecuzione sono indicati in modo capillare gli obblighi che lo Stato membro assume in relazione al monitoraggio dei fondi ricevuti (misure di prevenzione delle frodi, dei conflitti di interesse, degli utilizzi impropri, recupero delle somme indebitamente percepite).

³⁸ Entro il 31 luglio 2022 la CE presenta al PE e al Consiglio una relazione di riesame sull'attuazione del Dispositivo.

³⁹ Questa attività presuppone una stretta collaborazione con gli Stati membri in quanto oggetto di valutazione è il raggiungimento proprio degli obiettivi e dei traguardi indicati nei Piani e quindi i relativi dati che gli Stati membri forniscono all'organo europeo (art. 27 RFF).

⁴⁰ La valutazione qualitativa attiene alla misura in cui l'attuazione del PNRR è coerente con l'ambito applicativo e con l'obiettivo generale del Dispositivo compreso il rispetto di quelli relativi al superamento dei divari generazionali, territoriali e di genere

⁴¹ In questo caso viene valutato se le percentuali quantitative delle risorse destinate ai vari obiettivi siano stati rispettati: obiettivo climatico (37%), quello digitale (20%) e dei sei pilastri.



presentato dal Governo Draghi e che ha superato positivamente il primo step valutativo da parte della Commissione europea⁴².

Ai sensi dell'art. 18 del RRF ciascuno Stato membro è tenuto a presentare, in un unico documento integrato insieme al Programma di riforme nazionale (PRN), un Piano di ripresa (dalla crisi pandemica) e di Resilienza⁴³ che preveda riforme e investimenti in coerenza con le Raccomandazioni (CSR)⁴⁴ che la CE dispone per ogni Stato membro nell'ambito del semestre europeo. Il PNRR, infatti, deve interagire con gli strumenti di governance economica europea e costituire l'occasione per affrontare gli squilibri macroeconomici eccessivi che nella Relazione sul meccanismo di allerta risultano per l'Italia più disallineati, il rapporto debito pubblico/ PIL e il tasso di disoccupazione, oltre che per colmare quei divari (di genere, territoriali e generazionali) che costituiscono un freno per la crescita economica. Il Governo italiano che è, secondo i criteri di assegnazione delle risorse, il Paese insieme alla Spagna destinatario del massimo delle risorse disponibili, aggiungerà ai 68,9 mld di sovvenzioni e 122,6 mld di prestiti, 13 mld del REACT-EU, una quota (30,62mld) di risorse nazionali provenienti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari⁴⁵. La redazione del PNRR è iniziata durante il governo Conte bis che, sulla scorta delle linee guida europee⁴⁶ e di quelle interne elaborate dal CIAE⁴⁷, ha messo a punto una prima versione del Piano⁴⁸ poi riveduto e in parte riscritto con sostanziali modifiche dall'attuale Governo Draghi⁴⁹.

⁴² Ai sensi dell'articolo 19 del RFF la Commissione valuta il PNRR entro due mesi dalla presentazione ufficiale e formula una proposta sul seguito da dare al piano stesso. Parole di apprezzamento ha speso il Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nei confronti del PNRR presentato dal nostro Paese.

⁴³ Ai sensi dell'art. 2 RFF la «resilienza» viene definita: la capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/ o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo

⁴⁴ Si tratta delle Country Specific Recommendations della Ce del 2019 e 2020. V. le tabelle riportate nel PNRR (a pg. 29 e 30) con l'indicazione delle CSR relative a questi anni che sono peraltro quelle rilevanti ai fini della realizzazione del Piano. Mentre quelle del 2020 risultano in gran parte soddisfatte, per quelle del 2019 risultano ancora vari scostamenti.

⁴⁵ A. S. 2207 "Conversione in legge del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, recante misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti".

⁴⁶ v. il documento *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, Brussels, 22.1.2021, SWD (2021) 12 final.

⁴⁷ V. le linee guida approvate dal CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei) e sottoposte all'esame del Parlamento che si è espresso con un atto di indirizzo al Governo con l'indicazione di coinvolgere le parti sociali, gli enti locali e le forze produttive del Paese. Il CIAE è stato istituito dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) ed opera all'interno della Presidenza del Consiglio. Le norme sul suo funzionamento sono contenute nel D.P.R. del 26 giugno, 2015, n. 118. Sulla scorta di altri organismi di questo tipo istituiti in altri Stati membri, l'ordinamento italiano si è voluto dotare di un Comitato che nella fase di predisposizione degli atti dell'UE concordasse le linee politiche del governo in modo da trasmettere i relativi atti di indirizzo al Dipartimento Politiche europee al fine di definire la "posizione italiana" da rappresentare d'intesa con il Ministro degli esteri in sede europea.

⁴⁸ Si tratta del PNRR del 12 gennaio 2021 presentato dal governo Conte bis poi riveduto con sostanziali modifiche da quello presentato dal governo Draghi (ulteriormente modificato prima della presentazione alle Camere che lo hanno approvato entro il previsto termine di scadenza del 30 aprile scorso).

⁴⁹ Sul piano presentato il 15 gennaio 2021 dal governo Conte-bis v. il Dossier di documentazione di finanza pubblica n. 25 (Schede di lettura parte I e II) del Servizio Studi del Senato e della Camera. Sulle differenze tra i due PNRR v. quanto riportato dall'Ufficio parlamentare di bilancio (Flash1/ 2021) che evidenzia come rispetto alla versione del PNRR proposta a gennaio scorso dal precedente Governo, viene modificata la ripartizione dei prestiti tra aggiuntivi e sostitutivi,



Il PNRR dal punto di vista strutturale⁵⁰ presenta un impianto che partendo da tre <<Assi strategici>> - digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, coesione sociale – si articola in sei <<Missioni>> scomponibili in 16 <<Componenti>> e in 48 <<Linee di intervento>>. L'intera impalcatura è attraversata da tre <<priorità trasversali>> che devono essere perseguite qualunque sia l'ambito di intervento: - ovvero, la parità di genere, i giovani e il Mezzogiorno⁵¹. L'indicazione delle suddette priorità costituisce il portato di quei nodi strutturali ontologicamente penalizzanti per la crescita economica la cui mancata soluzione vanificherebbe gli effetti delle varie riforme. Ciò implica che queste ultime devono dimostrare in che misura contribuiscano alla riduzione dei divari di genere, territoriali e generazionali. Le sei Missioni⁵² corrispondono ai sei pilastri di cui al RRF e potrebbero essere considerate come delle macroaree strutturali di intervento articolate in 16 Componenti, vale a dire ambiti al cui interno vi sono progetti di investimento e riforme. All'interno di ciascuna Missione vi sono due o più componenti che descrivono le riforme e gli investimenti funzionali alla realizzazione degli obiettivi che la stessa Missione si è posta con l'indicazione della misura in cui le azioni previste possano incidere sulle priorità trasversali (divari territoriali, generazionali e di genere). Ogni componente è descritta con un certo grado di dettaglio sia in ordine alla tipologia delle riforme previste con indicazione degli obiettivi, delle modalità e dei tempi

con un aumento di 13,5 miliardi dell'importo dei primi. Questo elemento, insieme allo stanziamento del fondo complementare, fa aumentare di oltre 44 miliardi l'ammontare degli impieghi aggiuntivi previsti dal Piano (da 122,4 a 166,5 miliardi). Per quanto riguarda gli specifici interventi, la nuova versione del PNRR mantiene l'impostazione di base della proposta di Piano presentata dal precedente Governo al Parlamento, ma approfondisce diversi aspetti di rilievo, integra alcuni degli indirizzi emersi dai lavori parlamentari su quella proposta e tiene conto di informazioni e dati divenuti disponibili negli ultimi mesi. Per quanto riguarda la quota delle risorse totali destinate ai vari ambiti, al livello di Missioni la ricomposizione più importante vede aumentare di circa 1,7 punti percentuali la quota del totale destinata a "Istruzione e ricerca" (a seguito dell'incremento degli impieghi afferenti alla Componente "Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università"), con una riduzione pressoché equivalente (1,4 punti percentuali circa) della quota relativa alla Missione "Rivoluzione verde e transizione ecologica" (all'interno della quale aumenta la quota relativa alla Componente "Transizione energetica e mobilità sostenibile", a fronte di un calo, più marcato, della Componente "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici"). La versione definitiva del Piano si caratterizza, inoltre, per una maggiore enfasi sulle riforme strutturali, tra le quali spiccano quelle relative a pubblica amministrazione e giustizia, entrambe ritenute in grado di produrre effetti significativi sulla struttura economica, amministrativa e sociale del Paese. Alle riforme orizzontali dovrebbero affiancarsi altre iniziative di un certo rilievo, definite "abilitanti", quali ad esempio quelle in materia di semplificazione e di promozione della concorrenza, nonché alcune specifiche riforme di settore da inquadrare nell'ambito delle singole Missioni.

⁵⁰ La stesura del PNRR prevede la suddivisione in IV Parti. Nella I sono descritti gli obiettivi generali e la struttura, nella II le Missioni e le relative articolazioni, nella III l'attuazione e il monitoraggio e infine nella IV l'impatto macroeconomico del Piano. Si stima che la sua realizzazione possa portare ad un tasso di crescita nel 2026 dell'1,4% a cui si accompagnerà una significativa discesa del tasso di disoccupazione.

⁵¹ Il PNRR non contiene una assegnazione territoriale delle risorse per cui non si evince allo stato quante risorse saranno destinate al Sud. Tuttavia nella comunicazione con cui il Governo ha presentato il PNRR è contenuto un prospetto da cui emerge la ripartizione nelle sei Missioni: - 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (14,58 mld - 36,1%); 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica (23,00 mld - 34,3%); 3) Infrastrutture per la mobilità sostenibile (14,53 mld - 53,2%); 4) Istruzione e ricerca (14,63 mld - 45,7%); 5) Inclusione e Coesione (8,81 mld - 39,4%); 6) Salute (circa 6 mld - 35/37%) per un totale di 82 mld.

⁵² Per 6 Missioni v. PNRR a pg. 15 e ss.



di attuazione nonché delle linee di investimento⁵³ necessarie per portare a compimento le riforme previste.

Il quadro tipologico delle riforme è composito perché comprende quelle di “contesto o orizzontali”, quelle “abilitanti” e quelle “settoriali”⁵⁴. A queste si aggiungono quelle che, pur trovandosi al di fuori del perimetro del Piano, concorrono alla realizzazione degli obiettivi generali dello stesso: si tratta delle riforme che vengono definite di “accompagnamento” come la riforma fiscale e il potenziamento del sistema degli ammortizzatori sociali.

L’attuazione⁵⁵ del piano prevede una messe di misure legislative (53 tra leggi, leggi di delega e decreti legge) con indicazione della tipologia della riforma (orizzontale, abilitante o settoriale), della Missione di riferimento nonché di un cronoprogramma fittissimo (che va da maggio 2021 a marzo 2026 anno di conclusione del PNRR) che stabilisce anche i tempi di approvazione degli atti legislativi⁵⁶.

La *governance* solo accennata nel PNRR trova una compiuta disciplina nel cosiddetto decreto “Semplificazioni” (decreto legge 31 maggio 2021, n.77)⁵⁷ diviso in due parti di cui la prima dedicata appunto al sistema di *governance* del piano. In esso viene delineata una struttura reticolare con diversi centri di imputazione di responsabilità di tipo attuativo, di gestione, di monitoraggio e di coordinamento (di tipo generale e operativo). In primo luogo è prevista una “cabina di regia” (art. 2) presieduta dal Presidente del consiglio con compiti di indirizzo, impulso e coordinamento generale, a composizione variabile in ragione delle materie trattate: ministri, sottosegretari alla presidenza, presidenti di regioni, conferenza delle regioni e delle province autonome condividono con il presidente del consiglio i poteri di indirizzo nelle materie di rispettiva competenza. Non quindi il coinvolgimento dell’intero governo, ma solo i ministri, i governatori regionali, la conferenza delle regioni e delle province autonome (se la materia riguarda più regioni) di volta in volta interessati.

Le funzioni consultive sono rimesse al “tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale” (art. 3) quale sede naturale e al contempo privilegiata del processo concertativo con le parti sociali, il governo, gli enti regionali e locali, università e società civile. A supporto di entrambe le strutture

⁵³ Per esemplificare prendiamo la Missione 1 che annovera 3 Componenti (C1: Digitalizzazione; C2: Innovazione e digitalizzazione del sistema produttivo; C3: Rilancio dei settori economici Cultura e turismo), delle riforme accompagnate dalle relative linee di Investimenti (in questo caso 7 che vanno dalla “1. infrastruttura digitale” fino alle “7: Competenze digitali di base”. V. la relativa tabella riportata a pg. 87 del PNRR che evidenzia come ad ogni ambito di intervento sono previsti un certo numero di investimenti e di riforme.

⁵⁴ Per la tipologia delle riforme v. pg. 34 del PNRR.

⁵⁵ La fase attuativa e del monitoraggio occupa la III Parte del PNRR dopo la descrizione degli <<obiettivi generali e struttura>> (Parte I) e delle <<Riforme e investimenti>> (Parte II).

⁵⁶ V. la rappresentazione tabellare nel Dossier XVIII, Schede di lettura, nn. 06, n. 219, a cura dei Servizi studi di Camera e Senato, 27 maggio 2021.

⁵⁷ V. decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 recante *Governance del Piano di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, in GU Serie Generale n. 129 del 31.05.2021.



sopracitate è istituita, presso la Presidenza del consiglio, una segreteria tecnica con vari compiti funzionali al superamento di quelle inevitabili criticità che possono frapporsi all'attuazione delle varie azioni del Piano. Per migliorare e razionalizzare l'efficacia della regolazione è istituita una struttura di missione all'interno del dipartimento per gli affari giuridici e legislativi con il compito di superare gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme elaborando proposte per aggirare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente. Fra gli svariati compiti anche quello di proporre al Presidente del consiglio modifiche della normativa primaria e secondaria predisponendo i relativi schemi di disegni di legge.

Se il coordinamento generale del Piano è affidato alla Cabina di regia, quello operativo nonché la rendicontazione e il controllo sono affidati ad un ufficio centrale ad hoc preposto denominato "Servizio centrale per il PNRR" che rappresenta il raccordo nazionale con la CE⁵⁸, articolato in 6 uffici per i numerosi compiti relativi al monitoraggio delle riforme e degli investimenti. In questa struttura viene seguita l'intera filiera della rendicontazione delle risorse e da questa sede partono le richieste di pagamento presentate alla Commissione europea. Per dare seguito all'adempimento previsto dall'art. 22.2 lett. c) e ii) Reg. UE 2021/ 241 è stato inoltre istituito presso la Ragioneria dello Stato⁵⁹ un ufficio che svolge funzioni di audit del PNRR in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle altre strutture che, a diverso titolo, partecipano alla fase gestionale del piano. In questo caso la struttura reticolare si amplia coinvolgendo le ragionerie territoriali dello Stato per tutte quelle azioni ed interventi che interessano le realtà regionali e degli enti locali.

Sull'impiego delle risorse del PNRR interviene anche la Corte dei conti (in raccordo con la Corte dei conti europea) in sede di controllo successivo verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni. In base alle risultanze dei controlli l'organo in questione verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti valutando costi, modi e tempi dello svolgimento dell'agire amministrativo (art. 3 co. 4 l. 20/ 1994).

Infine i soggetti attuatori⁶⁰, che nella governance del Piano, sono le singole amministrazioni centrali e locali che si avvalgono delle proprie strutture (o di altre istituite ad hoc) e sono tenute ad una rendicontazione analitica e capillare resa visibile su supporti informatici predisposti anche per le attività di audit e controllo. In questo sistema non poteva mancare il richiamo ai poteri sostitutivi nel caso in le unità amministrative

⁵⁸ Ai sensi dell'art. 22 Regolamento (UE) 2021/ 241.

⁵⁹ Più precisamente l'ufficio in questione è stato istituito presso l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'UE (IGRUE).

⁶⁰ In un comunicato stampa (n. 44 del 06/ 03/ 2021) il Mef precisa che le società di servizi che supportano l'amministrazione non sono coinvolte nella definizione del PNRR. La questione era nata in relazione alla società McKinsey incaricata di elaborare uno studio sui Piani nazionali Next Generation EU già predisposti dagli altri Stati membri dell'EU. L'Amministrazione si avvale di supporto esterno nei casi in cui siano necessarie competenze tecniche specialistiche, o quando il carico di lavoro è anomalo e i tempi di chiusura sono ristretti, come nel caso del PNRR.



coinvolte nel Piano non rispettino i tempi previsti o non raggiungano l'obiettivo (art. 12 d.l. 77/ 2021)⁶¹. Alla stessa logica risponde la previsione di un meccanismo di superamento del dissenso, diniego o opposizione⁶² di una amministrazione in veste di ente attuatore consistente nel sottoporre la questione al Consiglio dei ministri per individuare le iniziative necessarie per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

3. Forma di governo e funzioni di governo: un ritorno all'indirizzo politico <<normativo>> ?

Sono fin troppo note per essere ripercorse le vicende politiche⁶³ che hanno indotto il Presidente della Repubblica alla formazione del governo Draghi, un governo istituzionale, di emanazione presidenziale con incarico ad una figura tecnica di altissimo profilo e con un obiettivo preciso: arginare la pandemia con una massiccia campagna vaccinale per il raggiungimento dell'immunità di gregge in tempi brevi e la presentazione del PNRR alle istituzioni europee entro la scadenza prevista. Sotto il profilo della legalità costituzionale non sembra possano rinvenirsi divieti alla formazione di un governo con alcuni componenti tecnici tra cui lo stesso Presidente del consiglio: formalmente il circuito che lega gli artt. 48, 49 e 94 Cost. rimane integro anche se "depotenziato" dalla formazione di un governo privo di legittimazione elettorale, ma pur sempre coperto dalla fiducia delle Camere e quindi dall'accordo tra le forze politiche che decidono di sostenerlo⁶⁴. In questi casi, pur con i dovuti distinguo, possono essere segnalati alcuni elementi che si ripetono con costanza: necessità di interventi urgenti in ambito economico (e nella specie anche sanitario), incapacità dei partiti di trovare un accordo per il superamento della crisi e quindi un ruolo assai incisivo del Presidente della Repubblica⁶⁵ come risolutore della crisi e come <<reggitore dello Stato in tempo di crisi>>⁶⁶, incarico di formare il relativo governo ad una personalità

⁶¹ Più in dettaglio l'art. 12 d.l. 77/ 2021 prevede che il Presidente del consiglio assegni, nel caso sia a rischio il conseguimento dell'obiettivo intermedio o finale un termine (30 gg) al soggetto attuatore per provvedere. In caso di perdurante inerzia e dopo un contraddittorio con l'unità amministrativa coinvolta il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione a cui affidare in via sostitutiva il potere di adottare gli atti necessari.

⁶² L'art. 13 del d.l. 77/ 2021 prevede che sia la Segreteria tecnica, in assenza di un meccanismo normativamente previsto, a proporre al Presidente del Consiglio di deferire la questione al Consiglio dei ministri per individuare le iniziative necessarie per l'esercizio dei poteri sostitutivi per superare il dissenso, il diniego e l'opposizione dei soggetti attuatori.

⁶³ V. sul punto C. FUSARO, Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sottotutela?, in *Quad. cost.*, 1/ 2021, p 3 e ss.; A. RUGGERI, La nascita del Governo Draghi, la resa senza condizioni della politica dei partiti alla politica del Presidente del Consiglio e i nuovi scenari che si prefigurano per i rapporti tra quest'ultimo e i Ministri, Editoriale del 15 febbraio 2021, in *Consulta online*; S. TALINI, La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi, in *Costituzionalismo.it*, 1/ 2021, p. 23 e ss.; F. SEVERA, La "formula Mattarella", in *La costituzione info*, 17 febbraio 2021; M. AINIS, La rinovata della Costituzione, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2021; G. ZAGREBELSKY, La democrazia dall'alto, ivi, 25 febbraio 2021; M. REVELLI, Un altro *deus ex machina* sul piano indirato della crisi, in *Il Manifesto*, 16 febbraio 2021.

⁶⁴ Peraltro, governi di questo tipo si caratterizzano per la particolare ampiezza delle forze politiche che lo sostengono.

⁶⁵ V. B. CARAVITA di TORITTO, Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione di governo: i poteri di nomina e scioglimento delle Camere in *Federalismi*, n. 22/ 2010, p. 9 in cui si legge che <<i>governi non sono mai tecnici, ma sono sempre politici>> in quanto devono comunque avere la fiducia delle due Camere di fronte a cui sono responsabili. Di <<spodestamento globale>> dei politici da parte dei tecnici che comunque, essendo sottratti al gioco elettorale, alterano il circuito di rappresentanza politica parla J. MEYNAUD, *La democrazia. Mito o realtà?*, Laterza, Bari, 1966, p. 104.

⁶⁶ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato. Controfirma ministeriale*, Milano, 1962, 35 ss.,



al di fuori della politica ed esperto nel settore dell'economia. Si tratta peraltro di governi la cui durata viene confinata al superamento dell'impegnativa emergenziale che ne ha determinato la formazione e comunque non oltre la realizzazione dei punti programmatici prefissati⁶⁷. Tuttavia sul piano della forma di governo e dell'esercizio dell'indirizzo politico gli scenari attuali presentano varie peculiarità che meritano di essere evidenziate. Sin da subito Draghi, nelle dichiarazioni programmatiche al Senato, pur affermando di non ritenere opportuno aggiungere alcun aggettivo al governo per il quale si apprestava a chiedere la fiducia (istituzionale, tecnico, di larghe intese o altro), evidenziava la connotazione emergenziale che fa da sfondo alla compagine governativa formata da 23 ministri di cui 8 tecnici. Nel chiedere la fiducia è emersa con grande nitidezza che la matrice genetica del governo rifletterà inevitabilmente i contenuti programmatici in ragione dei quali è nato⁶⁸.

In prima battuta la realizzazione del PNRR prevede obiettivi e priorità trasversali in macro ambiti (missioni) predeterminati già a livello europeo (pilastri) attraverso un pacchetto coerente di riforme e investimenti strettamente interdipendenti e già stabiliti nelle modalità attuative e nei tempi (certi e contingentati). Conseguentemente l'attività di indirizzo politico per i prossimi anni è programmata e il suo svolgimento presidiata da una struttura organizzativa con indicazione di soggetti, procedure e attività tutti rivolti al conseguimento di obiettivi finali stabiliti e inseriti in un sistema complesso e interdipendente tra indirizzo politico, sistema di norme giuridiche e struttura organizzativa⁶⁹. Tutto ciò è destinato a riflettersi in cambiamenti di rilievo a cominciare dal *modus operandi* del governo⁷⁰: non più spazio a negoziazioni o accordi spartitori, ma una azione governativa già determinata negli obiettivi e nelle linee di intervento per conseguirli. A cominciare proprio dalla scelta tipologica degli atti normativi da adottare: in prevalenza decreti-legge o decreti delegati con ricadute sulla forma di governo e sulle dinamiche parlamentari⁷¹. Questi scenari sembrano rimetterci una dedizione <<normativa>> dell'indirizzo politico programmato e definito in tutti i suoi aspetti organizzatori: dall'individuazione dei soggetti alle forme e ai modi dell'attività da svolgere con un coordinamento generale rivolto al conseguimento del

⁶⁷ Sul tema cfr. A. SCIORTINO, *Il Governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in Atti del seminario annuale del Gruppo di Pisa, 20 novembre 2015, a cura di G. GRASSO, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 9 e ss. spec. 37-42.

⁶⁸ L'instaurazione del rapporto di fiducia Parlamento-Governo che rappresenta la fonte del raccordo organizzativo che sorregge la <<funzione>> di indirizzo è avvenuta sulla base di punti programmatici dettati dall'emergenza che sono destinati non solo al superamento della pandemia ma a rendere il nostro ordinamento resiliente rispetto all'accadimento di eventi di questo tipo e ha calendarizzato una fitta sequenza di riforme alcune delle quali di tipo ordinamentale che faranno cambiare volto a certi settori di politica governativa.

⁶⁹ V. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in Enc. del dir., Giuffrè, Milano, XXI, 1971, p. 136.

⁷⁰ Di vero e proprio cambio di metodo parla S. CASSESE, *Il cambio di metodo. Diversi passaggi di governo*, in *Carriere della sera*, 19 giugno 2021, p.1 e 38.

⁷¹ Sull'infografica che calendarizza i provvedimenti legislativi da adottare con l'indicazione anche della tipologia v. il Dossier XV III, *Schede di lettura*, nn. 06, n. 219, a cura dei Servizi studi di Camera e Senato, 27 maggio 2021.



risultato finale. Un modello assai distante da quello <<esistenziale>>⁷² in cui l'individuazione dei fini non è un antecedente logico e giuridico dell'azione governativa, ma può essere ricostruita solo a posteriori con una sorta di inversione metodologica: dalle azioni ai fini e non viceversa.

Al di là del <<circuito di indirizzo politico>>⁷³ Parlamento-Governo, alla domanda se sia rintracciabile un indirizzo politico unitario riferito al PNRR, la risposta potrebbe essere articolata rispolverando la tripartizione delle fasi⁷⁴ in cui si articolerebbe l'indirizzo politico⁷⁵. Se tale sequenza di fasi si traspone all'attuale quadro politico può essere rilevato che la fase teleologica⁷⁶ è in gran parte mutuata da quanto deciso in ambito europeo sicché quelli che, nel dispositivo (RFF) sono indicati come assi strategici, pilastri, priorità trasversali si rintracciano nell'impalcatura del PNRR seppure con una denominazione diversa, ma assimilabili negli aspetti contenutistici. Questa prima fase di predisposizione di fini⁷⁷, è strettamente legata alle altre due: quella strumentale volta alla predisposizione degli strumenti giuridici (attività normativa), organizzativi (attività amministrativa) e finanziari (le risorse) per la realizzazione degli obiettivi, che si lega a quella effettuale, la cui denominazione rimanda alla dimensione realizzativa di quanto pianificato. 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>>⁷⁸ basato su un accordo di fondo di una ampissima 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

⁷² C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942, p. 68 e ss.

⁷³ Sul concetto di <<circuito di indirizzo politico>> v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Libreria goliardica, Pisa, 1964, p. 556.

⁷⁴ Per la suddetta tripartizione V. T. MARTINES, ult. cit., p. 134 e ss.

⁷⁵ Come è noto la nozione di indirizzo politico è stata elaborata sulla scorta della funzione di governo quale attività o quarta funzione a seconda delle diverse tesi sul punto e che comunque ha spinto il governo al di là della funzione meramente esecutiva tipica del liberalismo ottocentesco. Cfr. C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, Edizioni universitarie, Roma, 1942, p. 68 e ss.; sui limiti positivi e negativi delle norme costituzionali programmatiche nell'ambito della determinazione dell'indirizzo politico v. V. CRISAFULLI, *Le norme <<programmatiche>> della Costituzione*, 1952, Giuffrè, Milano, p. 68 e ss.; sull'evoluzione che ha conosciuto il concetto di indirizzo politico con l'entrata in vigore della Costituzione e sulla distinzione rispetto al concetto di funzione di governo v. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., p. 247 3 ss.; ID., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985; ID., *Interpretazioni della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1982.

⁷⁶ Questa fase è quella deputata all'individuazione dei fini su cui ci si è soffermati nella prima parte del lavoro quando si è ricostruito il contesto normativo e non solo che sotteso al NGEU.

⁷⁷ Sulla critica della ricostruzione dell'indirizzo politico in termini di individuazione dei fini nelle moderne democrazie pluralistiche vi sono numerosi scritti. Qui è sufficiente rinviare a P. CIARLO, *Mittdogedell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, p. 96 e ss.

⁷⁸ V. M. DOGLIANI, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti politici*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti politici*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 25 e ss.



emergere in una delle due modalità in cui si esprime l'indirizzo politico <<in uscita>>, quello relativo agli "indirizzi delle politiche"⁷⁹. Anche se quello delle riforme contenuto nel PNRR è un percorso "obbligato" dove governo e parlamento potranno imprimere un certo indirizzo piuttosto che un altro, i fattori che potranno rallentare o rendere difficoltoso la sua realizzazione non sono pochi. Tra questi la conflittualità partitica che potrebbe prendere il sopravvento dinanzi ai contenuti di importanti riforme e, nonostante la normativa sulle semplificazioni, le resistenze dell'apparato burocratico statale e regionale. Il PNRR in questo senso rappresenta un concentrato massimo di "indirizzo politico" in un contesto dai contorni economici e politici eccezionali.

Gran parte del PNRR prevede, infatti, processi riformatori in settori nei quali il nostro Paese sconta un notevole ritardo (transizione verde e digitale) che innescheranno conflitti distributivi molto diversi rispetto al passato e non sarà facile, con il sistema politico italiano frammentato e fluido, arginare le resistenze delle parti più svariate (sindacati, imprese, pubblico impiego ecc.).

Se è vero che il potere burocratico, sin dalla nascita dello stato moderno, ha svolto un ruolo fondamentale anche in quello che Mortati definiva <<indirizzo politico minore>> (a latere dell'indirizzo politico generale) che si realizza nei meandri ministeriali o nell'anticamera del potere⁸⁰, allora non si possono sottovalutare i rapporti tra la dimensione decisionale e quella attuativa/ esecutiva. La relazione tra politica e competenze tecniche e tra conoscenza e decisione governativa ha molte declinazioni e passa attraverso svariati canali, alcuni già presenti (uffici di diretta collaborazione, esperti e consulenti, burocrazia fiduciaria, comitati ecc.), altri istituiti ad hoc proprio in ragione della particolare competenza specialistica richiesta per alcune azioni del Piano. Il rapporto tra politica e amministrazione ha sempre presentato profili di notevole criticità ed una vera parità tra politica e pubblica amministrazione non si è mai realizzata alla lettera, soprattutto nelle complesse società contemporanee in cui le decisioni amministrative non sono mai meramente esecutive, ma implicano l'esercizio di una discrezionalità anche di tipo politico nella misura in cui l'apparato amministrativo di supporto partecipa, oltre che all'attuazione, anche all'elaborazione delle politiche pubbliche. In altre parole la premessa weberiana della subordinazione della pubblica amministrazione alle decisioni che fanno capo alla politica, per cui la prima sarebbe responsabile dei mezzi per il raggiungimento di fini individuati dalla seconda, non solo non sempre si è avverata, ma si è assistito a forme di commistione di ruoli tra politici, dirigenti di carriera e dirigenti di nomina politica. C'è infatti un momento in cui si crea una inevitabile "interdipendenza" tra politica e tecnica già nel processo decisionale di governo e non solo nel momento attuativo: la dirigenza pubblica deve offrire la

⁷⁹ V. M. DOGLIANI, *Indirizzopolitico*, in *Dig Disc Pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, p. 256.

⁸⁰ Come si legge nella piega di SCHMITT che non c'è potere diretto dinanzi al quale non si formi <<un'anticamera di influssi diretti o indiretti, in un accesso all'orecchio del potente, un corridoio verso la sua anima>>. Così C. SCHMITT, *Dialogo al potere*, Milano, Adelphi Edizioni, 2012, p. 24-25.



propria expertise in modo che il politico abbia il supporto tecnico per decidere con la necessaria competenza. Poi l'attività dell'apparato burocratico si sviluppa nella sua dimensione più propria, quella relativa all'attuazione e all'applicazione delle decisioni dei policy-makers nello spazio lasciato al necessario completamento del dettato normativo si inserisce l'attività dell'apparato burocratico. Ed è proprio in questi spazi che la burocrazia ha mostrato resistenze conservative a salvaguardia di nicchie di potere presidiate dalla scarsa trasparenza delle procedure che ostacola (o comunque rende difficoltoso) inevitabilmente il controllo democratico. A questo si aggiunge il fatto che spesso i passati governi hanno assecondato prassi generatrici di ulteriori rallentamenti: è il caso dei decreti attuativi⁸¹, necessari quando la materia disciplinata è connotata da regole tecniche che variano di frequente e che non possono essere cristallizzate una volta per tutte, ma spesso costituiscono un rimandare sine die misure attuative. Ad un apparato burocratico spesso brontosaurico con molteplici <<colli di bottiglia>>⁸² si riferisce il PNRR quando illustra la necessità di una indispensabile riforma della PA attraverso l'indicazione di obiettivi e linee di intervento definite nei tempi e nelle modalità attuative⁸³.

Segue: Presidente del Consiglio <<garante e coordinatore>> del PNRR

La matrice genetica dell'attuale governo, tra l'altro, non poteva non condizionarne da un lato l'operato per così dire "blindato"⁸⁴ e, dall'altro, non caratterizzarne i rapporti endogovernativi. Il "garante" e il "coordinatore" della speditezza di tale processo è il Presidente del Consiglio che, come già avvenuto in altri periodi della storia repubblicana, molto diversi da quello attuale⁸⁵, sembra incarnare il ruolo di <<primus super pares>>⁸⁶ assumendo un ruolo di primo piano anche nelle dinamiche interne alla

⁸¹ V. il d.l. 25 maggio 2021 n. 73 (cosiddetto decreto Sostegni-bis) recante "misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali" che prevede ben 45 decreti attuativi.

⁸² V. PNRR, Parte II, Riforme e investimenti. Riforme orizzontali: PA e giustizia, pg. 47.

⁸³ In questa prospettiva è stato adottato il già citato decreto semplificazioni (d.l. 77/ 2021).

⁸⁴ Un operato "blindato" come si è già detto da due imperativi: portare a compimento il PNRR nel suo complesso e contenere la pandemia con una campagna vaccinale in grado di far raggiungere l'immunità di gregge nel più breve tempo possibile.

⁸⁵ Sulla figura del Presidente del consiglio dei ministri la letteratura è sterminata. Qui è sufficiente segnalare A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, I, Evoluzione dell'istituto, Formazione dell'organo, Firenze, 1951; sulla posizione di sovraordinazione del presidente del consiglio rispetto ai ministri v. E. CHELI, *Il coordinamento delle attività di governo nell'attuale sistema italiano*, in *Studi parl. ed. pd. cost.*, 1969, p. 4 e ss.; v. P. CIARLO, Art. 95, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli, Bologna, p. 321 e ss.; G. PITRUZZELLA, Art., 92-93, in *ult. cit.*, in part. p. 147 e ss.; A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano 1975, pag. 187, e *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, pagg. 140- 142A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981; S. BARTOLE, *Governo italiano*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche* vo. VII, Utet, Torino, 1991, p. 637; P. CALANDRA, *Il governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2002; E. CATELANI, Art. 95, in *Commentario della Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II, Utet, Torino, 2006; F. MUSELLA, a cura di, *Il governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019.

⁸⁶ Come è noto la Corte costituzionale nella sentenza n. 262/ 2009 (e ancora prima con la sent. 24 del 2004), nel dichiarare illegittima la l. 124/ 2008 sulla sospensione del processo penale nei confronti dello più alte cariche dello Stato, ha dichiarato la non configurabilità di una preminenza del Presidente del consiglio rispetto ai ministri in quanto egli non è



compagine governativa. Non si è trattato di cedere al fascino di una sorta di “*retour du Prince*” di cui ci parla Martigny⁸⁷, ma probabilmente le contingenze politiche del momento hanno richiesto a capo del governo una personalità dall’indiscusso prestigio internazionale che potesse farsi garante di un progetto tanto ambizioso quanto necessario per la ripresa e la resilienza.

L’articolazione delle strutture individuate per la realizzazione del PNRR lo evidenziano: la crucialità del coordinamento generale del piano svolto dal Presidente del consiglio attraverso la cabina di regia (con il fondamentale supporto della segreteria tecnica) organizzata a geometria variabile con componenti non solo governative (presidente di regione, conferenza delle regioni) che cambiano di volta in volta a seconda delle competenze coinvolte. In questa prospettiva sembra che il d.l. 77/ 2021⁸⁸ abbia voluto valorizzare sedi decisionali esterne al Consiglio dei ministri nel suo complesso⁸⁹ in cui spicca il ruolo di coordinatore del Presidente del Consiglio insieme al Ministro del dicastero competente o ai rappresentanti dei soggetti attuatori. Complessivamente risulta un processo decisionale non ricostruibile in termini schematici (tavolo permanente, segreteria tecnica, unità di razionalizzazione) in cui assumono rilievo alcuni ministeri con responsabilità a taglio trasversale (Mef). Inoltre il Presidente del consiglio in qualità di coordinatore del piano e portatore di una visione politica generale può esercitare la sua influenza in tutte le sedi decisionali legate alla sua attuazione. D’altra parte l’art. 95 cost., modellato all’insegna dell’elasticità, consente una diversa declinazione dei rapporti endogovernativi in ragione dei diversi equilibri e rapporti tra organo collegiale e organi monocratici del governo sempre naturalmente all’interno di una configurazione policentrica voluta dal costituente.

il solo titolare della funzione di indirizzo politico, ma si limita a mantenere l’unità promuovendo e coordinando l’attività dei ministri. Ritiene si tratti di una lettura forzata quella dell’art. 95 Cost. da parte della Corte costituzionale E. CATELANI, *Potere organizzativo del Governo e contesti degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia editrice Pisana, Pisa, 2017, p. 293 e ss. Occorre tuttavia aggiungere che la centralità della figura del Presidente del consiglio dipende dagli equilibri politici di volta in volta instaurati. Tuttavia la formula espressiva << *primus super pares* >> è stata adoperata per sottolineare il ruolo rafforzato del Presidente del Consiglio emerso in alcuni periodi della storia repubblicana. In particolare quelli seguiti alle riforme elettorali e alle elezioni avvenute tra il 1994 e il 2013 che avevano declinato il sistema dei partiti in chiave bipolare. Il riferimento riguarda la prassi della preindicazione del candidato alla presidenza del consiglio (art. 1 l. 270/ 2005 non più vigente): in questa occasione alcuni studiosi hanno voluto sottolineare il rafforzamento nella prassi del ruolo e dei poteri del Presidente del consiglio che comunque secondo il dettato costituzionale e la giurisprudenza costituzionale richiamata rimane formalmente un << *primus inter pares* >>. Sulla difficoltà di ricondurre ad un << *primus inter pares* >> il presidente di consiglio soprattutto per le refluenze del processo di integrazione europea sui rapporti endogovernativi v. G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell’Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull’organizzazione interna del governo*, in (a cura di) N. LUPO, R. IBRIDO, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019. Ha utilizzato questa formula espressiva riferita a Mario Draghi in relazione alla governance disegnata per la realizzazione del PNRR da ultimo, S. FABBRINI, *La governance del PNRR e il governo dell’Italia*, in *Il Sole24Ore*, 7 giugno, 2021.

⁸⁷ V. MARTIGNY, *Le retour du Prince*, Flammarion, Isle d’Espagnac, 2019.

⁸⁸ L’esame del disegno di legge di conversione è iniziato il 9 giugno alla Camera (Atto n. 3146).

⁸⁹ D’altra parte, questo risponde all’esigenza di processi decisionali celeri che riservino al Consiglio dei ministri nel suo complesso solo alcune importanti decisioni che riguardano il governo nel suo complesso lasciando ad altre sedi formali e informali la composizione degli interessi.



La Costituzione, come accade in vari altri casi, ci rassegna una disciplina flessibile o indeterminata a seconda dei diversi punti di vista⁹⁰. Se dal dato costituzionale non è rinvenibile l'estensione del perimetro dell'attività di coordinamento del Presidente del consiglio⁹¹ ed anche se egli non può imporre decisioni unilaterali ai ministri, la sua posizione di preminenza può farla valere sia in termini di vincolatività politica delle decisioni funzionali alla realizzazione del Piano sia in termini di condizionalità e di azioni di concerto collegate e interdipendenti tra i vari ministeri (e soggetti attuatori) per cui l'inerzia dell'uno avrà ricadute sugli altri. Se ancor prima della *governance* disegnata da ultimo nel decreto semplificazioni non si poteva affermare l'esistenza di un unico modello di relazioni endogovernative⁹², a maggior ragione oggi il contesto istituzionale in cui opera il governo ci rimette una trama articolata in cui strutture nuove (anche se temporanee) si innestano con quelle già esistenti contribuendo a quel processo, in corso da vario tempo, di destrutturazione della collegialità⁹³ a favore di altre forme realizzative della collegialità rispetto al suo invero in seno al Consiglio dei ministri (strutture e apparati tecnici di vario genere)⁹⁴. In questo contesto si inserisce pure l'introduzione di un nuovo ministero con decreto legge⁹⁵ (Ministero della transizione ecologica) che rimanda a quel dibattito dottrinale risalente agli anni novanta circa la

⁹⁰ L'elasticità di alcune disposizioni è legata alla volontà dei costituenti di non imbrigliare in stringenti disposizioni organi, istituti per consentire che siano gli equilibri della forma di governo a caratterizzarli in modo o nell'altro.

⁹¹ Lo stesso art. 95 Cost. utilizza il termine <<mantenere>> in riferimento all'unità di indirizzo politico lasciandone invece la determinazione al Consiglio dei ministri e il lemma <<dirigere>> in relazione alla politica generale del governo. In questo frangente politico questo modello sembra rimanere sullo sfondo essendo la gran parte dell'attività governativa assorbita dal Piano e svolta secondo l'articolazione strutturale voluta dal d.l. 77/ 2021.

⁹² Il processo di integrazione europea ha prodotto significativi effetti sulle scelte di indirizzo politico nazionale e quindi anche sui rapporti tra governo e parlamento. A questo si aggiunge il fatto che la formulazione <<a fattispecie aperta>> delle disposizioni costituzionali sul governo ha consentito, nei diversi periodi della storia repubblicana, il prevalere ora del principio della collegialità ora di quello monocratico. Nonostante il dettato costituzionale e la l. 400/ 1988 abbiano privilegiato la centralità del Consiglio dei ministri già da parecchio tempo è emersa la tendenza ad un rafforzamento del ruolo del Presidente del consiglio all'interno della compagine governativa anche in ragione del fatto che è l'interlocutore privilegiato dell'Unione europea. Sull'intreccio tra forma di governo dell'UE e forma di governo nazionale v. N. LUPO, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivata da Bruxelles*, in (a cura di) N. LUPO, R. IBRIDO, *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit.

⁹³ Tale processo di destrutturazione, ormai in atto da tempo, ha conosciuto una accelerazione dalle esigenze della *governance* multilivello. Sul punto v. M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in *Il governo tra tecnica e politica*, cit., p. 57 e ss.

⁹⁴ V. pure il Comitato interministeriale per la transizione al digitale di cui all'art. del d.l. 1 marzo 2021 n. 22 convertito con modificazioni con la l. 22 aprile 2021 n. 55 a cui si aggiunge il Comitato interministeriale per la transizione ecologica di cui all'art. 57 bis del d.lgs. 3 aprile 2016 n. 152 a cui l'art. 2 del d.l. 77/ 2021, richiamandoli entrambi, affida un ruolo molto importante nei settori cruciali di rispettiva competenza.

⁹⁵ Si tratta del d.l. dell'1 marzo 2021, n. 22 recante "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri". Il nuovo ministero (Mite) sostituisce il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Oltre ad assorbire tutte le competenze dell'ex Ministero dell'Ambiente, somma anche alcune delle competenze chiave nel processo della transizione ecologica, inerenti principalmente il settore dell'energia. In quest'ottica è previsto il passaggio nella nuova struttura di alcune Direzioni del Ministero dello Sviluppo economico. Inoltre con lo stesso decreto viene istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione. Il Comitato è presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, in sua vece, dal ministro della Transizione ecologica, ed è composto dal ministro per il Sud e la coesione territoriale, dai ministri della Transizione ecologica, dell'Economia e delle finanze, dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile.



natura e l'estensione della riserva di legge contenuta nell'art. 93.3 Cost. Astrattamente la ratio era quella di sottrarre alle contingenze politiche del momento la disponibilità dell'articolazione governativa in materia⁹⁶.

La stessa organizzazione interna dei ministeri è costretta a rivedere i propri modelli organizzatori nella misura in cui gli uffici presenti non sono sufficienti per porre in essere le misure calendarizzate nel PNRR. In particolare ogni ministero può istituire (art. 8 d.l. 77/ 2021), nell'ambito della propria autonomia, una apposita unità di missione di livello dirigenziale temporanea⁹⁷ che costituirà peraltro il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR di stanza presso il MEF. Alla centralità del ruolo del Presidente del Consiglio quanto al coordinamento generale del Piano si affianca una altrettanta centralità del Mef e della RGS, seppur su un piano diverso, quello del coordinamento finanziario. La prassi registra ormai da tempi risalenti⁹⁸ l'accresciuto ruolo del Mef, ma in questo contesto acquista una valenza peculiare essendo il punto di contatto con la Commissione europea per l'attuazione del PNRR oltre che rappresentare il motore propulsivo delle delicatissime fasi di attuazione e monitoraggio, rendicontazione e controllo dell'iter realizzativo del PNRR, come già evidenziato in precedenza.

4. PNRR e ruolo dello Stato in economia. Quale equilibrio tra intervento statale e “mano invisibile”?

Se già da vario tempo l'intervento dello Stato in economia ha conosciuto mutamenti considerevoli, oggi con la crisi pandemica⁹⁹ si assiste ad un vero e proprio cambiamento di paradigma in tema di politica industriale o forse sarebbe più preciso parlare in generale di politica economica attesa l'ampiezza di interventi previsti nel Piano non confinabili nella sfera della politica industriale. Non è pensabile affrontare in questa sede una tematica dalle implicazioni così complesse, ma ci si vuole solo brevemente soffermare sugli effetti che la crisi scaturita dalla pandemia è destinata a proiettare anche nei rapporti tra Stato e mercato¹⁰⁰. Leggere il PNRR alla luce di questa dialettica ci offre una importante chiave di lettura. È innegabile infatti l'intreccio tra i modi e le forme realizzative del PNRR e i tratti fisionomici che il suo invero faranno acquisire alla politica economica dei prossimi anni. I termini della questione non

⁹⁶ Come è noto neppure la l. 400/ 1988, che è stata la prima a dare attuazione alla riserva di legge in parola, è riuscita a dare stabilità ai vari elementi organizzativi e di riordino delle strutture ministeriali.

⁹⁷ Fino al completamento del piano e comunque non oltre il 2026.

⁹⁸ Per questa tendenza che risalirebbe agli anni venti del secolo scorso v. G. PITRUZZELLA, *cit.*, Artt. 92-93, 129 e ss.

⁹⁹ Sul ritorno dell'intervento pubblico e della statualità v. da ultimo A. CANTARO, *Potenza e onnipotenza del sovranismo europeo. Pandemia e eterocrazia*, in *Federalismi*, 16 giugno 2021.

¹⁰⁰ La contrapposizione tra Stato e mercato è fuorviante, piuttosto si può parlare di complementarità nel senso di concorso tra mercati aperti e ed efficaci politiche pubbliche. In tal senso v. I. VISCO, *Considerazioni finali del Governatore. Relazione annuale, 2020, centoventisettesimo esercizio*, Roma. Sull'importante ruolo dello Stato come innovatore in quanto è proprio lo Stato a farsi carico nelle economie più avanzate del rischio di investimento iniziale all'origine delle nuove tecnologie v. M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari, 2014.



possono essere riassunti dalla pure evocativa immagine “più Stato e meno mercato” o viceversa, inappagante di fronte agli inediti scenari posti dall’attuale frangente così come è mal posta anche la questione di chi si domanda se sia un bene o un male il ritorno ad un interventismo massiccio in economia. Come accennato nelle premesse di questo lavoro le grandi crisi (qualsiasi sia la loro origine, finanziaria, sanitaria ecc.) hanno sempre ridisegnato in misura più o meno profonda i confini dell’intervento dello Stato in economia, ma il punto è “come” e “per quanto tempo” si richiederà che lo Stato sia “finanziatore”, “imprenditore” persino “salvatore”¹⁰¹ e tutte le altre espressioni che ci rimettono l’idea di un penetrante intervento pubblico in economia. Per evitare di commettere gli stessi errori del passato ritornando a modelli di intervento pubblico che hanno ostacolato il cambiamento piuttosto che alimentarlo ed orientarlo sarà fondamentale concentrarsi sulla qualità dell’intervento statale che da un lato deve essere in grado di preservare i benefici e le opportunità di mercati concorrenziali e dall’altro promuovere politiche pubbliche di supporto all’economia di mercato quando questa non riesce a tutelare i diritti e i valori comuni. La “qualità” della regolazione pubblica, in questo frangente creato dall’emergenza pandemica, deve coniugare due tendenze apparentemente antitetiche: valorizzazione della libertà di impresa e della concorrenza da un lato e, politiche pubbliche con misure di sostegno all’economia dall’altro. Gli attuali scenari sembrano allontanarsi sia dal modellino dello Stato imprenditore che interviene direttamente in economia sia da quello dello stato regolatore¹⁰² che in una posizione terza e indipendente stabilisce le regole di cruciali settori di mercato o da quello dello Stato finanziatore¹⁰³ che si limita a investire in infrastrutture pubbliche e sembrano invece reclamare uno Stato in grado di promuovere l’innovazione convogliando risorse e competenze di operatori economici e investitori privati su progetti di lungo respiro e in settori strategici per lo sviluppo e la crescita. Lo Stato promotore¹⁰⁴ implica il superamento di quei nodi strutturali che nel PNRR sono considerate precondizioni per la sua stessa realizzazione a cominciare proprio dalle regole di funzionamento delle pubbliche amministrazioni e dalle altre condizioni abilitanti.

Già dai primi mesi del 2020 con il diffondersi della pandemia molte attività produttive hanno dovuto fermarsi e si sono rese necessarie una serie di misure eccezionali a sostegno del tessuto imprenditoriale¹⁰⁵.

¹⁰¹ V. G. NAPOLITANO, Il nuovo Stato salvatore strumenti di intervento e assetti istituzionali, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, n. 11, p.1083 e ss.

¹⁰² A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000.

¹⁰³ D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Franco Angeli, Milano, 1971.

¹⁰⁴ Da ultimo v. S. SCREPANTI, A. VIGNERI, *L’intervento pubblico per il sostegno, la promozione e il rilancio degli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche*, in *Lo Stato promotore Come cambia l’intervento pubblico nell’economia* (a cura di) F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, Il Mulino, Bologna, 2021

¹⁰⁵ Analizzando la normativa adottata nel 2020 è possibile avanzare qualche considerazione circa il ruolo che i pubblici poteri hanno assunto nel breve e lungo periodo. Alcune di queste misure (detrazioni, contributi a fondo perduto ecc.) destinate a risolversi nell’eccezionalità, altre innovative (garanzie pubbliche su prestiti bancari con condizioni di rilascio più agevolate, fondi pubblici per alimentare il capitale delle imprese). V. d.l. 17 marzo 2020 convertito con la l. 24 aprile



Le trasformazioni indotte dalla rivoluzione digitale e dai mutamenti climatici hanno alimentato la richiesta di politiche pubbliche idonee, da un lato, ad assecondare una transizione al digitale senza tuttavia trascurare misure volte al sostegno dell'occupazione e comunque alla mitigazione del relativo impatto sociale che la tecnologia ha comunque sul lavoro e, dall'altro lato, di ripensare una riconversione del modello produttivo verso un'economia sostenibile di fronte all'urgenza di affrontare il poderoso tema dei cambiamenti climatici.

Il PNRR sottende un ruolo dello Stato che va in più direzioni¹⁰⁶: in primo luogo creare le condizioni strutturali e abilitanti su cui dovranno poggiare i tre assi strategici (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, coesione sociale), far rispettare l'impianto regolatorio che dovrà presidiare tutti gli interventi, ma soprattutto imprimere una direzione di sviluppo e garantire, attraverso la coesione sociale, che i cambiamenti epocali in tema di digitalizzazione ed ecostenibilità non siano divisivi o responsabili di ulteriori diseguglianze. Qui il ruolo unificante e inclusivo del decisore politico dovrà giocare una partita fondamentale anche perché l'UE ha stanziato una mole di risorse europee (mai finora così ingenti) la cui utilizzabilità si è resa possibile a seguito della decisione di adottare un quadro normativo europeo temporaneo di allentamento di vincoli di bilancio e di regole europee in tema di aiuti di Stato¹⁰⁷. Il "Semestre europeo"¹⁰⁸ pre-pandemia prevedeva fundamentalmente il coordinamento di politiche rivolte al rispetto dei vincoli europei di stabilità finanziaria nonché la prevenzione di disavanzi eccessivi. In periodo emergenziale, di contro, all'interno del Semestre europeo è stato inserito il NGEU e i 7

2020 n. 27 (cosiddetto decreto Cura Italia); d.l. 8 aprile 2020, n. 23 convertito con la l. 5 giugno 2020 n. 40 (c.d. decreto Liquidità); d. l. 19 maggio 2020 n. 34 convertito nella l. 17 luglio 2020 n. 77 (c.d. decreto Rilancio); d.l. 16 luglio 2020 n. 76 convertito con la l. 11 settembre 2020 n. 120 (c.d. decreto Semplificazioni); d. l. 14 agosto 2020 n. 104, convertito con la l. 13 ottobre 2020, n. 126.

¹⁰⁶ L'intervento dei pubblici poteri in economia letti attraverso la lente del PNRR è molto impegnativa non solo e non tanto per gli investimenti previsti ma per il serratissimo panel di riforme strutturali previste dal PNRR e concordate in sede europea. V. le simulazioni sulla traiettoria del debito sulla base di alcune variabili in C. ALTOMONTE, G. DE FELICE, *L'Italia e la sfida del debito per il prossimo decennio*, dt., p. 18 e ss.

¹⁰⁷ V. COM (2020) 1863, *Temporary Framework for State Aid Measures to Support the Economy in the Current Covid-19 Outbreak*.

¹⁰⁸ Come risaputo il "Semestre europeo" rientra tra gli strumenti di governance economica europea e costituisce il ciclo semestrale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'Ue, consentendo agli organi dell'Unione di indirizzare e monitorare le politiche strutturali e gli obiettivi di finanza pubblica degli Stati membri. V. il Reg.(UE) 1175/ 2011, 16/ 11/ 2011. In dottrina S. BEKKER, *The European Semester: understanding an innovative governance model*, in P.J. CARDWELL, M.P. GRANGER (eds), , Cheltenham, Edward Elgar Publ., 2020, 67. P. COPELAND, M. DALY, *The European Semester and EU social policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 56(2018), 1001 ss; ed anche M. DAWSON, *New governance and the displacement of social Europe: the case of the European semester*, in *European constitutional Law Review*, 14(2018), 191 ss; L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria e il rapporto con il Semestre europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2019, 103; P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2015, 55; v. G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/ 2011, 2/ 11/ 2011.



programmi ampliando l'attività di indirizzo e coordinamento della CE verso politiche ulteriori come risulta dalla Strategia annuale di crescita 2020¹⁰⁹ e dalla Strategia per la crescita sostenibile 2021¹¹⁰.

5. Note conclusive

Volendo tirare le fila di quanto detto e, per non incorrere in rischi di parzialità che ogni discorso riepilogativo può comportare, mi limiterò solo a qualche considerazione finale relativa all'intreccio tra indirizzo politico dell'Unione europea e quello nazionale¹¹¹ nella prospettiva dell'attuazione del PNRR. Come è noto, l'indirizzo politico, comunque lo si voglia declinare all'interno della nota tripartizione (teleologica, strumentale o effettuale) è innegabile che sia il frutto di scelte non solo nazionali, ma di opzioni concertate e condivise a livello sovranazionale. L'intreccio tra forma di governo dell'UE e quella nazionale se, da un lato, assottiglia gli spazi della politica statale, dall'altro, non si deve incorrere nell'equivoco che le scelte europee siano "altro" rispetto all'ordinamento nazionale, equivoco che peraltro ha fatto spesso comodo ai governi in diversi frangenti per scaricare la responsabilità a livello europeo di scelte impopolari. Al contrario la forma di governo dell'UE si fonda su quella degli Stati membri nella misura in cui basta che una non funzioni per produrre refluenze negative sull'intero impianto sovranazionale. L'UE non solo non salta il livello statale, ma mette in concorrenza tra loro gli Stati membri i cui assetti economici sono oramai interdipendenti. E' nell'ambito di questo sistema che oggi si innesta l'indirizzo politico: un circuito articolato e complesso che si alimenta delle relazioni tra istituzioni del medesimo ordinamento, ma anche tra quelle europee e quelle nazionali. In questa chiave si spiega il peso che le dinamiche europee hanno sugli assetti della forma di governo italiana, sulla trasformazione dei rapporti tra parlamento e governo¹¹² e all'interno di questo tra Presidente del Consiglio e singoli ministri. Se quindi nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale un ruolo decisivo spetta a quanto deciso a livello sovranazionale, con il PNRR, che rappresenta un "concentrato" di indirizzo politico, sembra essersi spinti fino ad "impegnare" l'indirizzo politico anche di parlamento e governo futuri.

¹⁰⁹ Strategia annuale di crescita sostenibile 2020, SWD(2019 444 final), 17.12.2019, 15.

¹¹⁰ Bruxelles, 17.9.2020 COM(2020) 575 final COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI.

¹¹¹ Sul dibattito circa la possibilità di configurare una forma di governo europea e quindi sull'utilizzabilità di schemi concettuali elaborati dalla dottrina per lo Stato anche all'UE v. N. LUPO, Introduzione <<Forma di governo>> e <<indirizzo politico>>: la loro diversa applicabilità all'Unione europea, in (a cura di), N. LUPO, R. IBRIDO, *cit.*, p.1 e ss.; contrario all'applicabilità del concetto di forma di governo all'UE R. IBRIDO, Oltre le <<forme di governo>>. Appunti in tema di <<assetto di organizzazione costituzionale>> dell'Unione europea, in AIC, 1/ 2015.

¹¹² Già da vario tempo si assiste ad un rafforzamento del governo rispetto all'istituzione parlamentare. Sul punto ex multis cfr. S. FABBRINI, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze* in Il Filangieri, Quaderno 2010. *Governare le democrazie Esecutive, leader e sfide*, Jovene Napoli, 2011, p. 43 e ss.; V. LIPPOLIS, *La centralità del governo nel sistema politico*, *ivi*, p. 19 e ss.



Le grandi sfide delle società contemporanee (globalizzazione, transizione al digitale e riconversione ecologica) richiedono conoscenze tecniche e progettualità di lungo periodo a cui la politica sembra refrattaria. Gli obiettivi economici e gli obiettivi politici hanno un orizzonte temporale diverso e in questo senso c'è da chiedersi se il governo (o i governi) che si succederanno sapranno assumersi la responsabilità politica del Piano rinunciando ai "dividendi elettorali" che nel breve periodo non potranno esserci atteso che gli obiettivi economici del Piano hanno una gittata temporale di medio e lungo periodo. Inoltre il processo di cambiamento avviato con il PNRR dovrà essere portato a compimento dal governo che si formerà a seguito delle elezioni del 2023 con ridotti spazi di autonomia tra un indirizzo politico già definito e uno inevitabilmente condizionato dall'indirizzo attuativo impresso al Piano. Occorrerà verificare se il consolidarsi delle linee di tendenza evidenziate non porrà sfide inedite alle teorie sulla democrazia.
