

**RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE**

**n. 2 - 2021**

# **BILANCIO COMUNITÀ PERSONA**

**Editore Associazione**

---

**DIRITTO & CONTI**  
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

**Comitato Scientifico**

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

**Direttore Responsabile**

Laura d'Ambrosio

**Vice Direttore**

Francesco Sucameli

**Responsabili di redazione**

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito [www.dirittoeconti.it](http://www.dirittoeconti.it)

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

## INDICE

Editoriale di Ines Ciolli.....	p. 4
--------------------------------	------

### DOTTRINA

Guido Rivosecchi <i>La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”</i> : quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti.....	p. 11
Elisa Cavasino <i>L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza.....</i>	p. 31
Aldo Carosi <i>Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021.....</i>	p. 50
Vincenzo Sforza, Duilio Carusi, Luigi Bertinato, Marino Nonis, Silvia Surrichio <i>L’approccio del “PROGETTO IT.DRG” per la rilevazione dei costi standard delle prestazioni ospedaliere. Il modello IT:COST.....</i>	p. 82
Emanuele Talarico <i>I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto “Ristori” al vaglio della Corte di Giustizia Europea – commento all’ordinanza 5/2021.....</i>	p.117
Vanessa Manzetti <i>Dalle origini all’attuale PNRR: spunti e riflessioni.....</i>	p.128

### BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio <i>Irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania.....</i>	p. 141
<i>Sentenza CGUE 4 ottobre 2021 Causa C -161 - 21</i>	

### ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Ottavio Caleo <i>Ricerca sanitaria e legittimità della spesa per investimenti produttivi: il caso ReiThera S.r.l.....</i>	p. 152
Dario Immordino <i>Appalti: i rischi della deresponsabilizzazione.....</i>	p.163

### STORIA DELLA DOTTRINA

Mario Nigro <i>Le decisioni amministrative da Foro Amministrativo, 1950</i> (riedizione a cura di Giovanni Comazzetto).....	p.175
--	-------

## Dalle origini all'attuale PNRR Italia: spunti di riflessione<sup>1</sup>

Di Vanessa Manzetti

Ricercatore senior Università di Pisa

### SOMMARIO

1. Premessa
2. La dimensione europea e la “confusione terminologica” tra *Next generation UE, Recovery and resilience facility* e PNRR
3. Il lungo processo di costruzione del PNRR Italia tra dimensione europea e dimensione nazionale
4. Spunti di riflessione.

### ABSTRACT

#### **From the origins to the current PNRR Italy: suggestion for consideration**

*The article deals with the construction of the Italian Recovery and Resilience Plan by analyzing the evolution from the first drafts to the text finally presented to the Commission. It also clarifies the terminology used in Italy which is different from the European one, and confuses the analyses. In the end, suggestion for further studies*

### **1. Premessa**

A ottobre 2021 l'appellativo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il suo acronimo PNRR sono ormai divenuti di uso comune. Studiosi, politici, media, ma anche la società civile, vedono in questo importante “pacchetto” di risorse pubbliche europee l'ultima opportunità per uscire da quello “Stato delle crisi” che da più di un decennio sta attraversando l'economia nazionale, con gravi conseguenze sul livello del debito pubblico (ormai alle soglie del 160%) ed anche sul PIL.

In altre parole il PNRR, ovvero la dimensione nazionale del c.d. *Recovery and resilience facility* – RFF (in italiano il Dispositivo per la ripresa e la resilienza)<sup>2</sup>, fulcro del programma Next Generation UE, rappresenta qualcosa di più di un importante “misura di aiuto” rivolta agli Stati membri per assorbire lo *shock* economico determinato dalla pandemia Covid-19, e rendere le rispettive economie più resilienti, andando a qualificarsi quale paradigma di una nuova stagione dell'intervento pubblico in economia a livello europeo e nazionale<sup>3</sup>.

In sostanza, affrontare il tema del PNRR sottende una riflessione molto più ampia e di estrema attualità, in quanto porta ad interrogarsi su quale sia oggi il ruolo dell'intervento pubblico in

---

<sup>1</sup> L'articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata sul sito [www.dirittoeconomi.it](http://www.dirittoeconomi.it)

<sup>2</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>3</sup> Si ricorda che assai acceso è stato il dibattito su come l'Europa avrebbe dovuto organizzare la solidarietà e rispondere congiuntamente alla crisi sanitaria ed economica, con varie proposte, come l'uso del meccanismo europeo di stabilità (MES), la creazione di nuovi strumenti di debito o l'impiego del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP). Per approfondimenti sia consentito rinviare *ex multis* a V. Manzetti, *Politiche monetarie e fiscali europee ai tempi del coronavirus: riflessioni a margine*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, vol. III, 2019, 2081-2117.

economia non solo a livello nazionale ma anche, e soprattutto, a livello europeo. La risposta non è né facile né scontata, e presenta aspetti che possono variare a seconda della fase economica e sociale di riferimento. In altre parole si vuol sottolineare che la risposta europea di oggi alla crisi non è senz'altro la stessa che sarebbe stata data nella situazione pre-covid.

Questo è ben evidente se pensiamo alle principali misure poste in essere dagli Stati per rispondere alla crisi sanitaria-economica: dai 750 miliardi di euro individuati a livello europeo con il Next Generation Eu, ma che superano i 3 trilioni se si tiene conto delle operazioni della Banca centrale europea per sostenere l'economia, ai quasi 6 trilioni, 6 mila miliardi di dollari, che lo Stato americano ha deciso di usare per aiutare l'economia americana.

Misure impensabile solo 2 anni fa, quando cioè il Covid-19 ha iniziato a scandire nuove regole nel perimetro della dimensione globale della finanza pubblica, rendendo meno stringenti (e anche insostenibili) tutti i paradigmi economici che avevano indirizzato gli ultimi 20 anni, *in primis* quello del ridimensionamento dell'intervento pubblico in economia.

Se questo è l'*humus* su cui poggia il PNRR Italia le riflessioni che si intendono sviluppare riguardano un aspetto che appare trascurato e che riguarda il processo ricostruttivo, vale a dire l'*excursus* che ha portato a questo fondante documento economico-sociale, al fine di evidenziare come l'attuale Piano, alquanto enfatizzato, in realtà non sia altro che il prodotto di una serie di *step* normativi-istituzionali che si sono susseguiti attraverso una serie di vicissitudini istituzionali (crisi di governo e nuove maggioranze), ciascuna delle quali ha dato vita ad atti diversi, che tuttavia rappresentano le fondamenta dell'attuale PNRR predisposto dal governo Draghi ed approvato lo scorso luglio in via definitiva dal Consiglio europeo.

## **2. La dimensione europea e la “confusione terminologica” tra *Next generation UE*, *Recovery and resilience facility* e PNRR**

Le origini del PNRR si trovano, dunque, nel c.d. *Programma Next generation EU*, come risulta dalle Conclusioni del Consiglio Europeo del 21 luglio scorso che hanno confermato la portata complessiva di Next Generation EU in 750 MILIARDI, destinando al fulcro del programma, il dispositivo *Recovery and resilience facility* un aumento dei fondi a disposizione, passati dai 560 miliardi originariamente proposti dalla Commissione Europea a 672,5 miliardi di cui 312,5 costituiti da sovvenzioni e 360 da prestiti. Si tratta, come è evidente, di un passaggio non di poco conto, se solo si pensa che il presidente del Consiglio europeo, in più occasioni ha manifestato il timore che un accordo Ue su un piano di ripresa avrebbe potuto rivelarsi «una missione impossibile».

Questo è ben evidente nel meccanismo stesso del piano, il cui finanziamento si struttura nel ricorso ai c.d. *bond* europei (o più comunemente *eurobond*), ovvero ad emissioni di obbligazioni da

parte dell'Unione Europea sui mercati finanziari quali titoli di debito che permettono un accesso al credito a tassi di interesse inferiori rispetto a quelli che sarebbero normalmente applicati a un paese economicamente in difficoltà proprio perché garantiti da “tutti” i paesi dell'Unione Europea, *rectius* “garantiti in comune”.

Questi strumenti, infatti, sono da lungo tempo oggetto di dibattito a livello europeo e il ricorso ad essi significa anche l'essere riusciti a superare (almeno in parte) la forte avversione che i c.d. Paesi “frugali” avevano presentato sin dai tempi dei lavori che dovevano portare al Trattato per una Costituzione europea<sup>4</sup>, e rappresentano, dunque, un importante “passo avanti” nel percorso verso una vera e propria “solidarietà europea”.

Su queste basi si fonda dunque il Piano, presentato dalla Commissione europea il 28 maggio 2020, c.d. *Next generation EU* (2021-2024), della portata di 750 miliardi, ripartiti tra gli Stati membri sulla base del livello di reddito pro-capite e della gravità della crisi, ed incorporato in un bilancio settennale 2021-2027 del valore di circa 1.800 miliardi di euro (i 750 di *Next Generation* più gli oltre 1000 miliardi a *budget*).

Quel che preme rilevare è poi che il *Next generation EU* si presenta come un “contenitore”, del quale fanno parte ben 7 piani diversi tra cui sono ripartite le risorse totali.

Tra questi il c.d. *Recovery and resilience facility* si distingue per la consistenza economica, assorbendo da solo quasi il 90% del totale delle risorse disponibili, mentre il restante 10% circa (75,5 miliardi) è distribuito tra React Eu (47,5 miliardi), Orizzonte Europa (5 miliardi), InvestEu (5,6 miliardi), Sviluppo rurale (7,5 miliardi), il fondo per la transizione giusta (10,5 miliardi) e RescEu (1,5 miliardi).

Tutti programmi corrispondente a primarie finalità economiche-sociali, volti a rendere effettivi i diritti delle future generazioni europee, come evoca in modo chiaro l'appellativo utilizzato.

Ed è proprio questa finalità comune, ed il rapporto esistenziale tra *Next generation UE* e *Recovery and resilience facility* che ha portato a creare anche tra gli addetti ai lavori una certa confusione terminologica in questo “armamentario giuridico” composto di documenti vari (programmi e/o piani, a livello europeo e nazionale) che seppur diversi tra loro, sono spesso utilizzati in modo simile, quasi fossero un tutt'uno.

Il riferimento è in particolare all'uso atecnico di terminologie quali quelle di “*Next Generation Eu*”, “*Recovery and resilience facility*”, “Piani nazionale di ripresa e resilienza”, sulle quale appare dunque opportuno fare “un po' di ordine”, anche perché *in claris non fit interpretatio*, ovvero la

---

<sup>4</sup> Si veda per approfondimenti G. COLOMBINI, F. NUGNES (a cura di) *Istituzioni, economia, diritti. Dal trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Pisa, 2004.

certezza del diritto è garantita dalla precisione del linguaggio e dalla univocità della relazione tra il significante ed il significato.

Ed infatti con la locuzione *Next Generation Eu* deve farsi riferimento al piano per il rilancio Ue da 750 miliardi, che trova il suo principale ancoraggio nell'accordo politico raggiunto dai capi di Stato o di governo dell'UE con le Conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 Luglio 2020 a Bruxelles. Questo è spesso appellato erroneamente *Recovery fund* rimandando al progetto embrionale di un "fondo per la ripresa", o confuso con il *Recovery and resilience facility*, il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza entrato in vigore con il Regolamento (Reg. (UE) 2021/241) che, invece, ne rappresenta il programma cardine. A questo sono connessi i Piano nazionali di ripresa e resilienza (o Pnrr), ovvero i Piani che secondo il Regolamento ciascun Stato membro dovrebbe presentare "entro" il 30 aprile, per essere valutati dalla Commissione europea entro 2 mesi dalla presentazione, ed entro 4 settimane dalla proposta della Commissione, approvati dal Consiglio europeo con maggioranza qualificata. In questi Piani ciascun Paese individua le proprie missioni prioritarie e le riforme da perseguire, rappresentando dei veri e propri "piani di spesa" delle risorse destinate dall'Ue.

Si tratta a ben vedere di un quadro complesso, articolato secondo una "struttura a cascata", che dalla dimensione europea investe poi quella nazionale, e che è accompagnato da una forte ambiguità linguistica, che porta non solo a delineare il comune fenomeno dell'imprecisione e dell'incertezza del linguaggio giuridico, ma anche ad inficiare la trasparenza di questi documenti. Profilo che appare ancora più critico se si vanno poi a leggere i vari Piani e Programmi, spesso contraddistinti da enunciati generici e lacunosi, dal richiamo spasmodico a termini inglesi (*milestone, target...*) per definire le missioni e gli obiettivi da perseguire nel breve arco temporale previsto (entro il 2026), oltre al richiamo a indicatori individuati in modo poco chiaro e difficilmente misurabili.

Tutti questi documenti sembrano infatti essere accomunati da un *drafting* alquanto carente, che potrebbe generare non pochi dubbi in fase di attuazione, monitoraggio e rendicontazione.

### **3. Il lungo processo di costruzione del PNRR Italia tra dimensione europea e dimensione nazionale**

Passando ad esaminare la dimensione nazionale, il riferimento va al Piano nazionale di ripresa e resilienza presentato alla Commissione entro il termine previsto del 30 aprile dal Governo Draghi, secondo quanto previsto dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Questo riferimento non è scontato, dato che la costruzione del Piano italiano si è presentata come assai lunga e complessa, avendo interessato importanti vicissitudini politiche-istituzionali, quali l'avvicendamento dal governo Conte II all'attuale governo Draghi<sup>5</sup>.

Ecco perché il rispetto del termine temporale previsto a livello europeo per la presentazione del Piano, seppur non perentorio, ha assunto un forte valore politico, andando a rafforzare l'elemento fiduciario verso il Governo Draghi, dallo stesso definito come il "governo del Paese"<sup>6</sup>.

Tant'è che l'Italia è riuscita a rientrare, seppur all'ultimo momento (il PNRR è stato inviato alla Commissione per l'esattezza il 1° maggio) tra i Paesi che potremmo definire "virtuosi" avendo rispettato il termine per l'invio dei Piani nazionali, unendosi quindi a Portogallo, Germania, Grecia, Francia, Slovacchia, Danimarca, Spagna, Lettonia, Lussemburgo, Belgio, Austria, Slovenia<sup>7</sup>. A questi si sono poi aggiunti a seguire i Piani di Polonia, Ungheria, Lituania, Cipro, Finlandia, Irlanda, Svezia, Romania, Repubblica Ceca, Estonia e Malta<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Precisamente il governo Conte II è stato il sessantaseiesimo esecutivo della Repubblica Italiana, il secondo della XVIII legislatura, ed è rimasto in carica dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021, per un totale di 527 giorni, ovvero 1 anno, 5 mesi e 8 giorni, a questo è seguito il governo Draghi, il sessantasettesimo esecutivo della Repubblica Italiana, il terzo della XVIII legislatura, in carica dal 13 febbraio 2021, formatosi a seguito della decisione presa dal Presidente della Repubblica il 3 febbraio 2021 di conferire a Draghi l'incarico di formare un nuovo governo.

<sup>6</sup> Come definito dallo stesso Draghi nella sua dichiarazione programmatica al momento della richiesta di fiducia al Parlamento, nel quale è stato sottolineato che "si è discusso molto sulla natura di questo governo. La storia repubblicana ha dispensato una varietà infinita di formule. Nel rispetto che tutti abbiamo per le istituzioni e per il corretto funzionamento di una democrazia rappresentativa, un esecutivo come quello che ho l'onore di presiedere, specialmente in una situazione drammatica come quella che stiamo vivendo, è semplicemente il governo del Paese. Non ha bisogno di alcun aggettivo che lo definisca. Riassume la volontà, la consapevolezza, il senso di responsabilità delle forze politiche che lo sostengono alle quali è stata chiesta una rinuncia per il bene di tutti, dei propri elettori come degli elettori di altri schieramenti, anche dell'opposizione, dei cittadini italiani tutti. Questo è lo spirito repubblicano di un governo che nasce in una situazione di emergenza raccogliendo l'alta indicazione del capo dello Stato".

<sup>7</sup> Nello specifico il 22 aprile il PNRR del Portogallo, che è stato approvato il 16 giugno e vale 16,6 miliardi di euro, di cui 13,9 miliardi in sovvenzioni e 2,7 miliardi in prestiti a titolo del RRF; il 28 aprile il PNRR della Germania, che è stato approvato il 22 giugno e vale 27,9 miliardi di euro, di cui 25,6 miliardi in sovvenzioni a titolo del RRF; il 28 aprile il PNRR della Grecia, che è stato approvato il 17 giugno ed è finanziato con 30,5 miliardi, di cui 17,8 miliardi in sovvenzioni e 12,7 miliardi in forma di prestiti a titolo del RRF; il 29 aprile il PNRR della Francia, che è stato approvato il 23 giugno ed è alimentato anche sovvenzioni del RRF per un valore di 39,4 miliardi; il 29 aprile il PNRR della Slovacchia, che è stato approvato il 21 giugno e si basa su sovvenzioni del RRF per un importo di 6,3 miliardi; il 30 aprile il PNRR della Danimarca, che è stato approvato il 17 giugno e si basa su sovvenzioni del RRF per 1,5 miliardi; il 30 aprile il PNRR della Spagna, che è stato approvato il 16 giugno e si basa su sovvenzioni per 69,5 miliardi a titolo del RRF; il 30 aprile il PNRR della Lettonia, che è stato approvato il 22 giugno e prevede sovvenzioni RRF per 1,8 miliardi; il 30 aprile il PNRR del Lussemburgo, che è stato approvato il 18 giugno e beneficia di sovvenzioni per 93 milioni di euro; il 1° maggio il PNRR del Belgio, che è stato approvato il 23 giugno e prevede sovvenzioni per 5,9 miliardi; il 1° maggio il PNRR dell'Austria, che è stato approvato il 21 giugno ed è alimentato da 3,5 miliardi di sovvenzioni a titolo del RRF; il 1° maggio il PNRR della Slovenia, che è stato approvato il 1° luglio e si basa su un sostegno a titolo del RRF di 2,5 miliardi, di cui 1,8 miliardi in forma di sovvenzioni e 705 milioni in forma di prestiti.

<sup>8</sup> Il 3 maggio il PNRR della Polonia, che si basa su 23,9 miliardi di sovvenzioni e 12,1 miliardi di prestiti a titolo del RRF; il 12 maggio il PNRR dell'Ungheria, che ha richiesto al RRF sovvenzioni per 7,2 miliardi; il 15 maggio il PNRR della Croazia, approvato l'8 luglio e alimentato con 6,4 miliardi di sovvenzioni a titolo del RRF; il 15 maggio il PNRR della Lituania, che è stato approvato il 2 luglio e si basa su sovvenzioni RRF per 2,2 miliardi; il 17 maggio il PNRR di Cipro, che è stato approvato l'8 luglio e prevede sovvenzioni per un miliardo di euro e prestiti per 227 milioni; il 27 maggio il PNRR della Finlandia, che ha richiesto sovvenzioni per 2,1 miliardi; il 28 maggio il PNRR dell'Irlanda, che ha chiesto un miliardo in sovvenzioni a titolo del RRF; il 28 maggio il PNRR della Svezia, alimentato con 3,2 miliardi di sovvenzioni



Vero è che la costruzione del Piano italiano è il risultato di un lungo *iter*, avviatosi a primavera 2020, quindi oltre un anno prima dell’invio alla Commissione, ed articolato in diverse fasi.

Una prima fase preliminare ha avuto inizio nella primavera del 2020, quando il Governo Conte ha incaricato un Comitato di esperti in materia economica e sociale, coordinati da Vittorio Colao, di elaborare delle proposte per il Piano di Rilancio del Paese<sup>9</sup>, sulla base delle quali nei mesi successivi il Presidente del Consiglio ha ascoltato le opinioni e i suggerimenti delle imprese italiane, delle organizzazioni sindacali e della società civile<sup>10</sup>.

Si tratta però di una procedura singolare, posto che il processo partecipativo non è sembrato basarsi su una logica bottom -up, ma al contrario su “invito” del Presidente del Consiglio, che ha individuato quali imprese e quali associazioni sentire.

Questa fase ha portato anche a ritardi nel ciclo di bilancio, vedendo spostare a luglio la presentazione del Programma nazionale di riforma 2020 (generalmente presentato entro il 30 aprile), ovvero dopo la fine delle consultazioni sul c.d. Piano Colao e la conseguente individuazione di alcune linee strategiche, quali la modernizzazione del paese, la transizione ecologica, l’inclusione sociale-territoriale e la parità di genere.

Il Piano Colao non sembra però aver rappresentato nulla di nuovo, dato che le riforme individuate riproponevano ne più ne meno il *leitmotiv* degli ultimi governi, quasi sempre perseguite tramite clausole di stile di invarianza finanziaria in considerazione della limitatezza delle risorse pubbliche e dell’alto livello di debito pubblico; ragioni economiche che hanno finito per condizionare e rendere vana qualsiasi possibile riforma.

A questa fase preliminare è poi seguita la fase di avvio vero e proprio di costruzione del PNRR che, a differenza degli esperimenti precedenti e del Piano Colao, si qualificava su basi assai diverse, visto il diverso contesto di riferimento, posto che il Piano nazionale di ripresa e resilienza andava a poggiarsi su ingenti risorse pubbliche europee, quali quelle del Programma *Next generation EU*. Elemento che portava, dunque, a superare la principale criticità dei precedenti progetti di riforme e investimenti, condizionati dalla scarsità delle risorse pubbliche.

Su queste basi ad agosto 2020 il coordinamento dei lavori per la stesura del PNRR è stato assunto dal Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) che ha, a sua volta, individuato

---

del RRF; il 31 maggio il PNRR della Romania, che si basa su sovvenzioni per 14,3 miliardi e 15 miliardi di prestiti; il 2 giugno il PNRR della Repubblica Ceca, che è stato approvato il 19 luglio e si basa su sovvenzioni per un totale di 7 miliardi; il 18 giugno il PNRR dell’Estonia, che si basa su sovvenzioni RRF per 982,5 milioni di euro; il 13 luglio il PNRR di Malta, che ha chiesto sovvenzioni per 316,4 milioni.

<sup>9</sup> Il Comitato di Esperti il 12 giugno 2020 ha fornito al presidente del Consiglio un Rapporto Iniziative per il Rilancio-Italia 2020-2022, con anche 102 schede di approfondimento.

<sup>10</sup> Il Piano di Rilancio è stato presentato dall’allora Presidente del Consiglio Conte e discusso durante la consultazione nazionale Progettiamo il rilancio che si è tenuta dal 13 al 21 giugno 2020.

nel Comitato tecnico di valutazione (CTV) il soggetto preposto a gestire operativamente i lavori. Così il 9 settembre il CIAE ha approvato una proposta di linee guida per la redazione del PNRR che è stata sottoposta all'esame del parlamento il 16 settembre.

Le suddette linee guida si presentavano però più come un passaggio formale che sostanziale, poiché pur individuando per la prima volta le sei missioni del PNRR articolandole per aree tematiche di intervento (1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica, 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile, 4. Istruzione e ricerca; 5. Parità di genere, coesione sociale e territoriale, 6. Salute), non venivano poste in correlazione con l'individuazione di chiari e trasparenti criteri di selezione dei progetti a queste connesse. In sostanza le linee guida ricorrendo ad una "metrica ampia" poco adatta a criteri tassativi idonei a procedure di selezione, aprivano la strada ad ampi margini di discrezionalità, non solo nel momento della valutazione dei progetti, ma anche in quello di esclusione. A questo si aggiungeva un richiamo sommario alle "riforme" che il governo si impegnava a realizzare per "supportare" il Piano.

Tali criticità hanno portato a rendere necessaria una terza fase nella costruzione del PNRR, che ha interessato i rapporti tra governo e parlamento, enfatizzando la stretta interrelazione tra ciclo di bilancio e PNRR.

Non è certo casuale il fatto che il Parlamento abbia approvato lo stesso giorno (14 ottobre) sia la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza presentata dal governo il 5 ottobre, sia un atto di indirizzo in cui invitava il governo a predisporre "celermente" il Piano, determinando un effetto di slittamento del ciclo di bilancio al fine di correlarlo alla costruzione del Piano di ripresa e resilienza italiano.

A questa fase è seguita poi la presentazione in data 6 dicembre 2020 delle prime bozze del piano di ripresa e resilienza italiano presentata dal governo Conte, che possiamo individuare come la quarta fase del processo di costruzione del PNRR.

Si tratta è evidente di un passaggio chiave che rende evidente l'articolazione del piano nelle sei missioni indicate dal programma Next generation Eu, ciascuna divisa in componenti, ovvero linee di azioni, a sua volta articolate in progetti.

Ebbene dalla lettura di questa prima bozza, emerge un Piano poco chiaro e soprattutto generico come del resto erano le linee guida, con il risultato che delle 125 pagine la maggior parte è dedicata alla descrizione delle missioni, e i progetti si risolvono solo in un elenco, senza indicazioni specifiche.

Addirittura in questa prima stesura il Piano risultava talvolta anche contraddittorio, es. nella Missione istruzione e ricerca il piano indicava 2 linee di azioni, che poi nel documento diventavano 3.

Ad inficiare la prima bozza del Piano erano state poi anche le tensioni relative alla distribuzione delle risorse tra le sei missioni, in particolare per quelle destinate alla missione sanità<sup>11</sup>, oltre a quelle relative alla *governance*<sup>12</sup>.

Tutte le suddette criticità, è bene ricordarlo, hanno portato il Governo Conte alla revisione della prima bozza del Piano, ed alla stesura di una seconda bozza, presentata al parlamento il 15 gennaio 2021, segnando un ulteriore passo verso la stesura definitiva del documento.

Invero la seconda bozza sembra riproporre pedissequamente la prima stesura, seppur rivedendo la distribuzione delle risorse tra le sei missione, destinando maggiori risorse a sanità (che seppur sempre poche, venivano quadi raddoppiate), ed in particolare apportando una modifica alla missione numero 5, espungendo il riferimento alla parità di genere, che diventa invece un obiettivo trasversale del Piano, insieme a “giovani” e “sud-riequilibrio territoriale”.

Ma quel che più conta ricordare su questa seconda bozza è che questa è diventata l’elemento determinate (o forse più il pretesto) per la crisi del Governo Conte II, che non ha ottenuto la fiducia di uno dei partiti che componevano l’allora maggioranza, né sulla ripartizione delle risorse né sulla *governance*<sup>13</sup>. La seconda bozza del PNRR, per quanto poco significativa sul piano dei contenuti, diviene invece rilevante sul piano politico per la ragione che concorre a determinare la crisi del governo Conte II ed alla nascita del terzo governo della XVIII legislatura, il c.d. Governo Draghi in carica dal 13 febbraio 2021, formatosi dopo il ricorso a tutti i principali istituti del diritto

---

<sup>11</sup> La bozza destinava alla sanità solo 9 miliardi. Tant’è che il Ministro della Salute si presentò in Consiglio dei ministri per richiedere maggiori risorse da destinare alla sanità.

<sup>12</sup> La *governance* si rilevava infatti molto complessa, individuando la presenza di un *comitato esecutivo* che deve vigilare sull’attuazione del piano con compiti di indirizzo, coordinamento e controllo, composto dal presidente del consiglio, dal ministro dell’economia e delle finanze e dal Ministro sviluppo economico; sei *responsabili di missione*, ciascuno per ogni missione, riuniti nella c.d. “conferenza dei responsabili di missione”, che nomina un coordinatore, senza chiarire chi siano i responsabili, né le modalità di scelta, ciascuno di questi avrebbe dovuto coordinare una “*struttura di missione*”, di cui però non veniva stabilito il numero preciso di personale, facendo solo un riferimento generico al fatto che poteva essere composta sia da personale già interno alla PA che esterno; un *comitato di responsabilità sociale*, composto da rappresentanti delle categorie produttive, del sistema dell’università e della ricerca scientifica tra personalità di alto profilo istituzionale e scientifico e di notoria indipendenza a cui sarebbe dovuto spettare il compito di fornire pareri e suggerimenti per l’attuazione del piano (non veniva però precisato a chi spettava la scelta, né se si trattava di nomine prettamente politiche o di individuazione su invio di candidature sul modello dell’UPB); una *unità di missione ad hoc* costituita presso la Ragioneria generale dello Stato, con il compito di definizione delle rilevazioni dei dati finanziari, fisici e procedurali dei singoli progetti. Si prevedeva poi il monitoraggio dell’Anac, oltre all’assegnazione alla Corte dei conti, in stretto raccordo con la Corte dei conti europea della competenza a svolgere un *audit* specifico sulle risorse del piano, senza però specificare se questo avrebbe dovuto strutturarsi in base ai protocolli già in essere tra le due istituzioni o concretizzarsi in un protocollo ad hoc. Tale *governance* complessa trovava poi una forte limitazione (contraddizione) nella previsione che individuava il Ministro degli affari europei (seppur d’intesa con il ministro degli affari esteri e cooperazione internazionale) quale referente unico per la commissione europea per tutte le attività legate all’attuazione del piano.

<sup>13</sup> Il riferimento sono alle affermazioni pubbliche resa dal leader del Partito Italia Viva, Matteo Renzi.

costituzionale per la formazione di un nuovo Governo (consultazioni del Presidente della Repubblica, incarico di mandato esplorativo, accettazione dell'incarico con riserva)<sup>14</sup>.

Il Governo Draghi è nato, dunque, proprio con il compito primario di adottare in via definitiva il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza entro il termine stabilito a livello europeo del 30 aprile.

E così è stato. Infatti, quest'ultimo ha ultimato le fasi del processo di costruzione del Piano, portandone a termine l'*iter*, presentando il 25 aprile 2021 un nuovo testo del PNRR. Testo che è stato oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile 2021, che hanno poi approvato rispettivamente la risoluzione di maggioranza (con 442 voti a favore, 19 contrari e 51 astenuti alla Camera e con 224 voti favorevoli, 16 contrari e 21 astenuti al Senato)<sup>15</sup>. All'approvazione è poi seguito l'invio ufficiale del Piano alla Commissione europea.

A questo punto non resta che domandarsi se davvero tra il documento presentato dal Governo Conte II che ne ha segnato la sua caduta e il Piano di Draghi vi siano differenze così dirimenti.

L'esame dei due testi non sembra però portare all'individuazione di differenze così rilevanti, non è cambiata la struttura (articolata nelle sei missioni individuate nel testo del 12 gennaio, e suddivise in componenti), ed anche la complessa *governance* non trova nel testo di Draghi una definizione compiuta, rinviata a successivi decreti attuativi.

Quel che sembra essere cambiato è invece l'elemento fiduciario che sta alla base del Governo Draghi, ed a cascata del Piano da questo presentato, e che investe sia il livello nazionale che (soprattutto) quello europeo. Tale elemento sembra individuabile nella modifica più rilevante presente nel Piano definitivamente trasmesso all'Europa, che a differenza dei precedenti Piani vede occupare una parte rilevante del documento al tema delle riforme, con la individuazione di tre

---

<sup>14</sup> Dopo le dimissioni del governo Conte II avvenute il 26 gennaio 2021 e al termine di un giro di consultazioni, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha conferito al Presidente della Camera dei Deputati Roberto Fico un mandato esplorativo per verificare l'esistenza di una solida maggioranza tra PD, M5S, LeU, IV e EU-MAIE-CD. Questo ha avuto però esito negativo. Il 3 febbraio il Presidente della Repubblica ha allora convocato al Quirinale Mario Draghi per conferirgli l'incarico di formare un nuovo governo. Draghi ha accettato l'incarico con riserva, poi sciolta il 12 febbraio, dopo due giri di consultazioni con tutte le forze politiche e colloqui con le parti sociali. Il 13 febbraio 2021 l'esecutivo ha prestato giuramento, entrando ufficialmente in carica. Il governo ha ottenuto la fiducia al Senato il 17 febbraio 2021 con 262 voti favorevoli, 40 contrari e 2 astenuti, e alla Camera il 18 febbraio con 535 voti favorevoli, 56 contrari e 5 astenuti.

<sup>15</sup> Con l'appoggio di quasi tutti i partiti (Pd, M5s, Lega, Leu, Italia viva, gruppo delle Autonomie), seppur preme ricordare l'astensione di Fratelli d'Italia.

tipologie, quelle c.d. strutturali, quelle c.d. abilitanti e quelle c.d. settoriali-specifiche<sup>16</sup>, oltre alla previsione di un maggiore collegamento tra riforme e missioni (investimenti per settore)<sup>17</sup>.

Significativo è, infatti, l'*incipit* del Piano quando va ad affrontare il tema delle riforme, in cui è espressamente specificato che i “Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza sono innanzitutto piani di riforma”, ciò significa che le linee di investimento devono essere accompagnate da una strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese. In questo senso le riforme devono considerarsi, allo stesso tempo, *parte integrante* dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione.

Come a dire che il Piano, o meglio la sua attuazione, è tutta *in divenire*. Certo è che dalla trasmissione del Piano Draghi alla Commissione il processo è stato avviato. Ed infatti a questa è seguita la pubblicazione da parte della Commissione europea in data 22 giugno 2021 della proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano, ed il 13 luglio 2021 il Piano italiano è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea. Alla Decisione è allegato un corposo allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

Intanto il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del PNRR, ha erogato all'Italia 24,9 miliardi a titolo di prefinanziamento (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore del Paese.

---

<sup>16</sup> Le riforme orizzontali, o di contesto, consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese. Il Piano ne individua due: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario. Alla categoria delle misure di contesto appartengono anche le riforme abilitanti, cioè gli 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 ai cittadini e alle imprese. Tra questi ultimi interventi, si annoverano le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza. Sono invece contenute all'interno delle singole Missioni le riforme settoriali, cioè le misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali (ad esempio, senza pretesa di esaustività, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, o la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno, la legge quadro sulla disabilità, la riforma della non autosufficienza, il Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso, i servizi sanitari di prossimità).

<sup>17</sup> Le riforme rappresentano infatti un elemento determinante per l'attuazione alle raccomandazioni della Commissione europea, ma per essere attuate necessitano di un forte consenso a livello politico.

#### 4. Spunti di riflessione.

La ricostruzione delle origini del PNRR porta ad evidenziare come la vera novità del testo definitivo sia il ruolo chiave della “fiducia” riconosciuta all’attuale Governo, quale capacità innovativa di un tessuto istituzionale, economico, giuridico e sociale come quello italiano, contraddistinto negli ultimi anni da rilevanti fattori di debolezza.

L’Italia si trova infatti all’insorgere della pandemia Covid 19 già in una situazione di grave crisi che la vedeva in rapporto ai principali Paesi europei ultima se si andava a confrontare l’evoluzione del Pil italiano, penultima in relazione all’evoluzione dell’occupazione, terzultima per il livello di disoccupazione, penultima se si guardava al livello di debito pubblico che al 2019 si attestava al 130% circa.

Non a caso l’Italia risulta il primo paese beneficiario delle ingenti risorse europee. All’Italia sono infatti destinate circa il 27% delle risorse del programma *Next generation UE*, nonché il 35% dei prestiti, ed il 20 % circa delle risorse a fondo perduto del Dispositivo per la ripresa e resilienza.

Si tratta pertanto di una vera e propria opportunità, anche se, come si è visto, non è certo possibile intravedere un reale “cambio di rotta” dalla lettura del Piano definitivo, ancora inficiato da eccessiva genericità e da obiettivi lacunosi e poco chiari. Questo necessita, dunque, per non restare solo “sulla carta”, di trovare attuazione in progetti chiari, puntuali e sostenibili socialmente, territorialmente, ed anche finanziariamente, nel ricorso a procedure snelle e non iper-burocratico a livello nazionale ed anche europeo, oltre all’individuazione di modalità di controlli *ad hoc* calibrati sulla specialità e specificità dello strumento.

Non solo. Questo evidenzia anche la necessità di una solida consapevolezza linguistica e giuridica, ispirata a quei principi di trasparenza e di rispetto per il cittadino che dovrebbero informare ogni democrazia, poiché i Piani nazionali, ma in generale l’intero Programma *Next generation UE* sono senza alcun dubbio “un bene pubblico europeo”, e perché questo non sia depauperato, il punto focale è individuabile non tanto negli enunciati del Piano, quanto nella qualità di progetti o meglio nel come saranno spese queste risorse, al di là che si tratti di progetti nuovi o vecchi, oltre alla verifica del reale perseguimento degli obiettivi individuati seppur genericamente nel Piano presentato.

A tal fine appare più che mai auspicabile l’individuazione di indicatori chiari e specifici in modo di permettere una valutazione da parte dei cittadini, ed anche il ricorso ad una vera e propria “contabilità di mandato” dei bilanci pubblici, al fine di rendere più trasparenti e valutabile i processi sottesi all’attuazione del Piano.

Al riguardo, rilevante appare il monito di Mario Draghi, che ha ricordato come il debito che sta alla base del *Next generation UE* è “sottoscritto, comprato, da Paesi, istituzioni, mercati e risparmiatori ... e sarà sostenibile (...) se utilizzato a fini produttivi. Ad esempio, investimenti nel

capitale umano, nelle infrastrutture cruciali per la produzione, nella ricerca e altri impieghi. Se cioè sarà considerato debito buono. La sua sostenibilità verrà meno se invece verrà utilizzato per fini improduttivi, se sarà considerato debito cattivo. (...) Ma c'è anche una ragione morale che deve spingerci a questa scelta e a farlo bene: il debito creato con la pandemia è senza precedenti e dovrà essere ripagato principalmente da coloro che sono oggi i giovani (...), per anni una forma di egoismo collettivo ha indotto i governi a distrarre capacità umane e altre risorse in favore di obiettivi con più certo e immediato ritorno politico: ciò non è più accettabile oggi. Privare un giovane del futuro è una delle forme più gravi di disegualianza”<sup>18</sup>.

Anche in questo caso in discussione è il complesso rapporto tra effettività dei diritti e il buon uso delle risorse disponibili, tra *accountability* nelle istituzioni nazionali ed europee e rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni.

---

<sup>18</sup> Discorsi di Mario Draghi al meeting di Rimini del 18 agosto 2020.