

CONDIZIONALITÀ EUROUNITARIE E PROCESSI DEMOCRATICI NEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA*

di Maria Francesca De Tullio**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Condizionalità finanziarie e crisi della rappresentanza: dall'austerità al *Next Generation EU*. – 3. Gli effetti del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* sull'equilibrio tra poteri. – 3.1. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* e Governo Draghi. – 3.2 *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* e Governo Meloni. – 4. Per un pubblico innovativo delle politiche di ripresa. – 5. Conclusioni.

308

1. Introduzione. La ricerca esamina in punto di diritto costituzionale il *Next Generation EU* (NGEU) e in particolare il *Dispositivo di Ripresa e Resilienza* (DRR), come momento innovativo nella *governance* finanziaria dell'Unione Europea (UE) e preludio di una sua riforma. Come è noto, le misure post-pandemiche hanno rimodulato gli equilibri tra investimenti pubblici e contenimento del debito, sperimentando modalità che hanno ispirato altresì una revisione stabile della materia¹.

In questa sede, ci si soffermerà sugli effetti del DRR nell'ordinamento interno, con particolare riferimento al suo impatto sull'equilibrio tra gli organi di governo. Tale questione si colloca – seppur con elementi peculiari, che verranno illustrati – nella più ampia questione di come le condizionalità finanziarie interferiscano con il ruolo del Parlamento nazionale, in un contesto di già diffusa sfiducia nella rappresentanza. Il tema chiama in causa altresì il rapporto tra politica e tecnica nella regolazione, se è vero che delle misure, legittimate dall'obiettivo di una migliore gestione economica, finiscono per esercitare di fatto un'influenza sulle decisioni pubbliche, esterna al circuito rappresentativo tradizionalmente inteso.

Ben prima dell'Unione Europea², il tema si è posto allorché i creditori del debito sovrano hanno potuto influenzare le politiche pubbliche vincolando la concessione di mutui e finanziamenti all'adozione di specifiche misure da parte dell'ente pubblico, finalizzate a ridurre la spesa per rafforzare la garanzia patrimoniale dell'ente debitore.

Diverse ragioni hanno condotto a simili condizionalità, riassumibili qui in due ordini di argomentazioni.

La prima ragione è la tutela del creditore³, quindi il diritto alla restituzione del prestito e agli

* Sottoposto a referaggio.

** Ricercatrice t.d., lett. a), di Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

¹ D. De Lungo, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2023, 69.

² Per una storia del «sistema debito»: É. Toussaint, *Le système dette. Histoire des dettes souveraines et de leur répudiation*, Parigi, 2017, versione ePub, cap. 1. In particolare, l'Autore riferisce delle condizioni applicate dai finanziatori sui prestiti resi alle ex colonie europee, attraverso l'acquisto per un valore nominale molto superiore al prezzo corrisposto, nonché tassi di interesse particolarmente elevati.

³ In generale, sui diritti del creditore rispetto al debito sovrano: A.C. Porzecanski, *Human Rights and Sovereign Debts in the Context of Property and Creditor Rights*, in I. Bantekas, C. Lumina (a cura di), *Sovereign Debt and Human Rights*, Oxford, 2018, 50 ss. Quando i prestiti sono delle istituzioni internazionali, il discorso è analogo in quanto

interessi, come equa remunerazione per la disponibilità delle somme e il rischio di mancata restituzione del credito. Tale interesse economico è giuridicamente protetto, subordinatamente alla prioritaria salvaguardia dei diritti umani inviolabili, inclusi quelli garantiti dalla spesa pubblica.

La seconda ragione è l'interesse dello stesso debitore: le condizionalità varrebbero come indicazione al soggetto pubblico per intradarsi verso la crescita e il miglioramento della propria capacità produttiva⁴. A questa motivazione si collega un assunto di natura giuridico-costituzionale: l'aumento della spesa non deve esaurire le risorse a disposizione per le generazioni future. Anche queste argomentazioni trovano un loro fondamento costituzionalistico, ma chiaramente soltanto allorché si pongano come incentivo e suggerimento che non comprometta l'autodeterminazione democratica di un popolo. Infatti, quest'ultima presuppone che la valutazione dell'interesse pubblico sia rimessa allo stesso Stato e ai suoi processi rappresentativi; al contrario, potrebbe ricorrere un conflitto di interesse se al creditore fosse rimesso il compito di interpretare solitariamente l'interesse della controparte.

Ancora più complessi risultano i casi in cui siano i Governi stessi a maturare debiti con atti che violano i diritti del proprio popolo, come avviene, ad esempio, in casi regimi dittatoriali o corrotti. In tali casi, è nato l'interrogativo se l'esigenza di restituzione possa arrivare al punto da tagliare spese sociali in misura tale da comprimere la tutela necessaria dei diritti, peraltro in un contesto in cui le medesime popolazioni hanno già subito le conseguenze lesive di un regime autoritario. In tali casi, queste ultime comunità hanno rivendicato l'illegittimità dei debiti stessi⁵, *ab origine* lesivi dell'autodeterminazione, con il conseguente rifiuto del pagamento al creditore che può riconoscere la natura della sua controparte governativa.

Da queste premesse si deduce che le condizionalità siano legittime solo laddove si pongano al servizio e non in danno dei diritti individuali e collettivi di autodeterminazione. Tale requisito deve essere osservato in modo sostanziale, considerando la specificità delle

la restituzione del prestito è necessaria ad assicurare la natura rotativa del credito. In tale ottica, il FMI «è un prestatore che deve ricevere assicurazioni sul fatto che sarà ripagato, e questo richiede l'apposizione di condizioni ai prestiti», quindi la condizionalità «serve a dare le garanzie che il paese sarà capace di aggiustare i suoi squilibri macroeconomici e strutturali, e sarà in condizioni di ripagare il prestito»: M.S. Khan, S. Sharma, *IMF conditionality and country ownership of programs*, IMF Institute, 2001, 3, 6. Cfr. A. Dreher, *IMF Conditionality: Theory and Evidence*, in *Pub. Choice*, 141(1/2), 2009, 236-237; J. Sachs, *Conditionality, debt relief, and the developing country debt crisis*, in J. Sachs (a cura di), *Developing country debt and economic performance*, vol. 1, Chicago, 1989; I. Diwan - D. Rodrik, *Debt reduction, adjustment lending, and burden sharing*, NBER Working Paper 4007, 1992; M. Fafchamps, *Sovereign debt, structural adjustment, and conditionality*, in *Jour. of Dev. Econ.*, 50, 1996, 313-335. Tale garanzia avrebbe un riflesso anche sull'insieme dei creditori: R. Leckow, *Conditionality in the International Monetary Fund*, 7/5/2002, in <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmf/eng/leckow.pdf>, p. 6. Tale argomento è presentato anche in forma diversa, come modalità per amplificare l'impatto dei fondi razionandoli dove trovano un ambiente più favorevole: R. Gulhati, 6. *Responses by Representatives from the IMF and the World Bank*, in K.J. Havnevik (a cura di), *The IMF and the World Bank in Africa. Conditionality, Impact and Alternatives*, Seminar Proceedings No 18, Uppsala, 1987, 90-91. Per quanto riguarda le condizionalità nel contesto eurounitario (cfr. §2.3): G.L. Tosato, *Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?*, in *AffarInternazionali.it*, 21/5/2010, in <https://www.affarinternazionali.it/archivio-affarinternazionali/2010/05/il-salvataggio-della-grecia-rispetta-i-trattati/>; E. Cardì, *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2009, 8 ss.

⁴ L.M. Goreux, 6. *Responses by Representatives from the IMF and the World Bank*, in Havnevik (a cura di), *The IMF and the World Bank in Africa*, cit., pp. 85-86. Cfr. E. Dorrucchi, voce FMI (Fondo Monetario Internazionale), in *Dizionario di Economia e Finanza*, 2012, in https://www.treccani.it/enciclopedia/fmi_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

⁵ I. Bantekas, *The Right to Unilateral Repudiation of Odious, Illegal, and Illegitimate Sovereign Debt as a Human Rights Defence*, in I. Bantekas, C. Lumina (a cura di), *Sovereign Debt and Human Rights*, Oxford, 2018, 536-538; M.E. Salomon, R. Howse, *Odious Debt, Adverse Creditors, and the Democratic Ideal*, in I. Bantekas, C. Lumina (a cura di), *Sovereign Debt and Human Rights*, cit., 436 ss.

trattative sui finanziamenti: dove l'ente pubblico si trova in condizione di impellente necessità economica, le parti non sono pari e ciò inevitabilmente incide sulla corretta formazione del consenso.

Il tema si collega al ruolo del sapere tecnico economico-finanziario nella formulazione delle politiche nazionali. Infatti, le condizionalità realizzano delle tensioni con i diritti – di cui quelle esposte finora – che derivano dalla fiducia in tesi scientifiche che sostengono l'opportunità di determinate misure per la crescita⁶. Tale circostanza rientra nel più ampio interrogativo di come i saperi esperti influenzino la politica nazionale, facendo rientrare nella decisione pubblica fonti di legittimazione che nascono dall'esterno del circuito rappresentativo, peraltro laddove proprio il metodo scientifico prevede la perenne contestabilità delle tesi, laddove si forniscano dati contrari⁷.

In effetti, negli Stati federali le condizionalità di spesa sono state riconosciute come veri e propri strumenti di governo, alternativi al tradizionale vincolo giuridico assistito da sanzione, utili soprattutto in ambiti dove non vi è competenza federale a intervenire in quest'ultima direzione⁸. È il caso di condizionalità che sono diverse da quelle tecniche, strettamente necessarie per assicurare l'attuazione, il monitoraggio e la rendicontazione della spesa, oppure ad assicurare la *compliance* con diversi obiettivi sovraordinati⁹. Come è stato notato in quel contesto, il buon esito del cd. *conditional spending* – specie quando applicato a economie complesse come quelle degli Stati, invece che a soggetti privati – può dipendere da diversi fattori, inclusa la presenza di un terreno favorevole, caratterizzato da coesione politica e la partecipazione pubblica¹⁰. In effetti, il dispositivo funziona come elemento disciplinare per facilitare alcuni accordi tra Stati, anche se di fatto la schietta esecuzione della condizione – e dunque il taglio dei fondi in caso di inadempimento della condizionalità – si presenta sempre come una condizione limite raramente implementata, per le difficoltà che può creare agli Stati e alla loro autonomia¹¹.

Tali strumenti non sono nuovi nell'UE, che li ha applicati in diversi programmi di finanziamento, specie dopo la crisi del 2008¹²; anche qui, esse hanno registrato un certo livello di adeguamento alle regole, pur restando rara la sanzione del taglio dei fondi agli Stati¹³. Più rilevante – nella stessa fase – è stato il tentativo di condizionare attraverso il medesimo strumento la permanenza stessa nell'UE, con tutti i suoi vantaggi, e la concessione di aiuti

⁶ Nel contesto dell'Unione Europea, tali tesi sono state tradotte nella teoria dell' 'austerità espansiva': A.F. Alesina, S. Ardagna, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, Working Paper 15438, NBER Working Paper Series, in <http://www.nber.org/papers/w15438>, 15.

⁷ Sull'argomento qui discusso, si veda, ad esempio: T. Herndon, M.A.R. Pollin, *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, in *Cambridge Journ. of Econ.*, 38(2), 2014.

⁸ «Invece di emanare norme giuridiche tradizionali sostenute da sanzioni, un governo può ritenere più appropriato governare con mezzi economici e perseguire un determinato obiettivo politico concedendo risorse finanziarie con condizioni politiche annesse, sotto la minaccia di ritirare i finanziamenti in caso di mancato rispetto di tali condizioni»: T. Daintith, *The Techniques of Government*, in J.L. Jowell, D. Oliver (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford – New York, 1994, 209-236.

⁹ V. Vita, *The rise of spending conditionality in the EU : what can EU learn from the U.S. conditional spending doctrine and policies?*, in *EU LAW*, 16, 2017, in <https://hdl.handle.net/1814/48644>, 3-4.

¹⁰ P.L. Posner, *Mandates: The Politics of Coercive Federalism*, in T.J. Conlan, P.L. Posner (a cura di), *Intergovernmental Management for the 21st Century*, Washington, 2008, 299.

¹¹ S.R. Bagenstos, *Spending Clause Litigation in the Roberts Court*, *Duke Law Journal*, 58, 2008, 409. In senso critico sul punto: E. Pasachoff, *Agency enforcement of spending clause statutes: a defense of the funding cut-off*, in *Yale Law Journal*, 124, 2014, 253.

¹² F. Barca, *An agenda for a reformed cohesion policy. a place-based approach to meeting european union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009.

¹³ V. Vita, *The rise of spending conditionality in the EU*, cit., 21.

nelle fasi più dure della crisi. Com'è noto, infatti, la repressione ha spinto l'Unione a inasprire l'applicazione dei parametri di bilancio previsti dai Trattati e prevederli come condizione per la concessione degli aiuti agli Stati.

Ebbene, la legittimità di tale modalità di intervento – all'interno e all'esterno dell'UE – è stata contestata in diversi casi, dove le condizionalità sono risultate limitative dei diritti fondamentali e inefficaci per l'emancipazione economica dello Stato. Secondo le tesi sostenitrici di tali condizionalità, tali misure risultano inefficaci in quanto non correttamente seguite dallo Stato debitore¹⁴, dunque la soluzione al problema starebbe nell'ulteriore irrigidimento delle condizionalità e dei relativi controlli. In altri casi, sono stati proposti degli aggiustamenti per introdurre elementi di flessibilità capaci di adattare meglio le riforme proposte al contesto di destinazione¹⁵. Tuttavia, non mancano posizioni più critiche, secondo cui la «cura» del rigore finanziario sia *tout court* inadatta allo scopo. Infatti, è stato altresì studiato come la limitazione della spesa pubblica possa avere effetti negativi sulla crescita economica e sulla stessa struttura amministrativa, che invece sarebbe necessaria ai fini di un uso efficiente dei finanziamenti.

Come si vede, le condizionalità sono di per sé astrattamente legittime, ma pongono questioni tuttora aperte circa la loro efficacia e la loro coerenza con la decisionalità democratica, garantita nel nostro ordinamento dalla forma parlamentare. Tali domande saranno affrontate in questo articolo con specifico riferimento al contesto eurounitario e ai rimedi post-pandemici.

Il riferimento è in primo luogo al NGEU, che interroga il diritto costituzionale in quanto rappresenta uno sforzo probabilmente inedito dell'Unione¹⁶, verso condizionalità legate a politiche pubbliche ambientali e sociali, oltre che all'automatismo dei parametri quantitativi di spesa. Dichiaratamente, l'UE ha inteso allentare il rigore di bilancio per consentire agli Stati di «spendere più», con il fine di «spendere meglio»¹⁷.

Il banco di prova di questa evoluzione è l'ordinamento interno italiano, dove sono verificabili gli effetti concreti di queste nuove condizionalità, alla luce dei criteri di autodeterminazione democratica sopra descritti. Di conseguenza, si vuole osservare come il DRR abbia influenzato l'equilibrio tra i poteri e le dinamiche della rappresentanza.

L'esame parte dal recepimento delle politiche austeritarie successive al 2008 e dai loro effetti sulla crisi della rappresentanza. Infatti, si ritiene che tale analisi possa aiutare a comprendere le ragioni delle novità attuali, giacché queste ultime sono in parte concepite anche a partire dagli effetti polarizzanti e conflittuali generati in precedenza dal rigore finanziario. Oggi si pone l'interrogativo se e perché, in questo caso, le condizionalità – basate su obiettivi di *policy* oltre che di equilibrio finanziario – abbiano potuto evitare tali effetti deflagranti e siano

¹⁴ D. Dollar, J. Svensson, *What explains the success or failure of structural adjustment programmes?*, in *Econ. Jour.*, vol. 110/2000, 901 ss.; S. Haggard, *The Politics of Adjustment - Lessons from the Imfs Extended Fund Facility*, in *Int. Org.*, 39(3), 1985, 509 ss.; A. Ivanova, W. Mayer, A. Mourmouras, G. Anayiotos, *What determines the success or failure of fund-supported programs*, Paper presented at the Second Annual IMF Research Conference, 29-30/11/2001, in https://www.academia.edu/en/54348835/What_Determines_the_Success_or_Failure_of_Fund_Supported_Programs, 430.

¹⁵ Per un esempio, si veda: G.R. Montinola, *When Does Aid Conditionality Work?*, in *St. Comp. Int. Dev.*, 45, 2010, 378 ss.

¹⁶ A. Patroni Griffi, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, 1, 2022, 34.

¹⁷ Per tali ragioni, simili misure sono state definite come «incentivi» – cioè «extrinsic benefits deliberately designed to alter behaviour» (secondo la definizione ripresa da: R.W Grant, *Strings Attached: Untangling the Ethics of Incentives*, New York - Princeton, 2012, 32), piuttosto che condizionalità: A. Biondi, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics: A midsummer night(mare)?*, in *Federalismi.it*, 22, 2022, vii. Cfr. F. Landini, A. Ferrannini, *Politiche e investimenti per l'inclusione e la coesione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: analisi critica dell'approccio, degli obiettivi e delle strategie d'intervento*, in *L'industria*, 3, 2022, 3.

servite invece come strumento di apprendimento e dialogo tra lo Stato membro¹⁸.

In secondo luogo, si osserverà l'impatto di tali misure sul rapporto tra gli organi di governo nell'ordinamento italiano. L'emergenza pandemica, come spesso avviene, ha richiesto risposte rapide e dunque ha rafforzato il Governo e il Presidente del Consiglio, con una conseguente riduzione del pluralismo nelle decisioni pubbliche. Dall'altra parte, la costruzione e attuazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* ha il potenziale di riattivare il circuito rappresentativo alla radice, costruendo una rinnovata coesione sociale alla base del rito elettorale. Se le forze politiche sono state percepite – attraverso le crisi – come instabili e incapaci di affrontare le disuguaglianze, il PNRR promette politiche lungimiranti e misurabili in base alle evidenze. Così, la previsione di obiettivi concreti e misurabili¹⁹, legati alla realizzazione dei diritti, può fungere da collante sociale e rilanciare la partecipazione politica in un'epoca più che mai segnata dall'instabilità.

Considerate tali questioni, si provvederà a identificare quali spazi partecipativi apra il DRR e dunque se e come le nuove condizionalità salvaguardino l'autodeterminazione democratica e in che modo esse possano essere arricchite *de iure condendo*.

2. Condizionalità finanziarie e crisi della rappresentanza: dall'austerità al Next Generation EU. Per procedere all'analisi costituzionalistica, come sopra anticipata, si proverà a tratteggiare le novità di rilievo del NGEU, rilevandone gli elementi che – ad avviso di chi scrive – hanno maggiormente influito sulle forme decisionali parlamentari.

Chi scrive è consapevole di quanto poco scontata sia la scelta di trattare il NGEU nel quadro descritto in Introduzione, allorché una parte della dottrina rileva delle cesure tra il nuovo meccanismo e le condizionalità tipicamente austere²⁰. Qui si ritiene che tali novità non comportino un abbandono della precedente *governance* finanziaria, ma una sua integrazione con correttivi destinati a ricostruire la coesione e, corrispondentemente, la fiducia nelle istituzioni eurounitarie. Tali elementi di continuità sono visibili non solo nella permanenza di alcune regole rigoristiche – come il «freno d'emergenza», per sospendere l'erogazione in caso di gravi scostamenti dai pertinenti traguardi e obiettivi di bilancio – ma anche nella genesi storica del dispositivo, di cui si riprenderanno sinteticamente alcuni snodi.

Il primo evento rintracciabile nella genesi del NGEU è probabilmente la polarizzazione dei primi anni '10 del 2000, che ha portato all'ascesa di forze populiste e antisistema nelle elezioni italiane del 2018 ed europee del 2019²¹. Da un lato, le rivendicazioni antiaustere hanno difeso i diritti sociali come argine agli interessi economici legati al credito²². Dall'altra parte,

¹⁸ Come studiato da una certa scienza politica, l'attuazione di determinate politiche pubbliche può avere capacità trasformativa sul tessuto sociale e contribuire ad alimentare una coesione politica a fronte delle pressioni esercitate dai gruppi di interessi e anche di adattarsi al mutare delle circostanze: J.S. Hacker, *Medicare Expansion as a Path as well as a Destination: Achieving Universal Insurance through a New Politics of Medicare*, in *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 685(1), 2019, cit., in M. Moschella, L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano alla prova del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2021, 343.

¹⁹ D. De Lungo, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 75.

²⁰ Tale regola, come è noto, è sancita nei Trattati e resa operativa dal patto di stabilità e crescita (PSC), che ha determinato le condizioni per l'Unione Economica e Monetaria e al contempo ha definito un indirizzo politico per tale Unione. Nella stessa direzione sono andate le misure utilizzate come reazione alla crisi del 2008: l'Unione Europea ha riformato i parametri del PSC, al fine di contenere l'indebitamento, e ha creato meccanismi di supporto – quali il MES – basati su regimi di condizionalità: L. Patruno, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2011, 8.

²¹ Ad esempio, per uno studio sul caso spagnolo, cfr. J. Miró, *Abolishing politics in the shadow of austerity? Assessing the (De)politicization of budgetary policy in crisis-ridden Spain (2008–2015)*, in *Policy Studies*, 2019, 13 ss.

²² O. Chessa, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bil., com., pers.*, 1, 2021, 98-99. Per uno studio sui tagli ai servizi sociali seguiti alla crisi del 2008: E. Clancy, *Discipline and*

ha prevalso l'idea dell'UE di risolvere la crisi con una *spending review* – come se quest'ultima fosse stata causata dagli eccessi di spesa dei Paesi più fragili – e tale approccio ha alimentato in diversi luoghi d'Europa nazionalismi ed egoismi territoriali²³, con una critica all'UE stessa basata sull'inopportunità di una solidarietà internazionale vissuta come un'imposizione²⁴.

Da entrambi i lati, l'espressione conflittuale del malcontento ha teso a riaffermare la decisionalità politica di fronte al fatto che alcune scelte, profondamente impattanti sulla società, venivano presentate come necessità tecnico-finanziaria per uscire dalla crisi²⁵ nonostante fossero le stesse rigidità della *governance* economica eurounitaria a rendere più difficile la reazione. Nel caso estremo della Grecia, la veste tecnica delle condizionalità MES ha fatto sì che l'UE andasse in direzione esattamente opposta al voto referendario²⁶.

Dunque, la percepita mancanza di ascolto delle istituzioni eurounitarie è stata uno degli elementi portanti della conflittualità sociale e dunque e dell'ascesa dei populismi che ha preoccupato le forze liberali nel 2018/2019.

Un secondo evento, parallelo al primo, che ha tracciato la genesi del NGEU è stata la crescente emersione nella società e nelle negoziazioni sul bilancio UE di alcune questioni «epocali», sempre più ineludibili. Il riferimento è in particolare alla duplice transizione, *green* e digitale, per le quali soprattutto gli Stati «frugali» richiedevano investimenti pubblici nei

Punish. End of the road for the EU's Stability and Growth Pact?, commissionato da M. Schirdewan, febbraio 2020, in <https://emmaclancy.files.wordpress.com/2020/02/discipline-and-punish-eu-stability-and-growth-pact.pdf>, 6. La conflittualità di tale movimento è stata aggravata dall'impressione che la popolazione stesse pagando una crisi generata dai modelli di profitto dell'alta finanza: H. Macartney, *The Debt Crisis and European Democratic Legitimacy*, Basingstoke, 2013, 58-60.

Questo è il caso degli Indignados in Spagna e del noto referendum Greco: S. Walter, E. Dinas, I. Jurado, N. Konstantinidis, *Noncooperation by Popular Vote: Expectations, Foreign Intervention, and the Vote in the 2015 Greek Bailout Referendum*, in *Int. Org.*, 72(4), 2018, 977 ss.; A. Arampatzi, *Constructing solidarity as resistive and creative agency in austerity Greece*, in *Comp. Eur. Pol.*, 2016, 1476-1485.

²³ C. De Fiores, *“Remettre les Régions a leur place”*. Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?, in *Ist. del fed.*, 1, 2013, 57 ss.

²⁴ F. Steinberg, M. Vermeiren, *Germany's Institutional Power and the EMU Regime after the Crisis: Towards a Germanized Euro Area?*, in *JCMS*, 54(2), 2005, 393. Cfr., sulla Germania: Pewresearch Global Attitudes Project, *The New Sick Man of Europe: the European Union*, 13/5/2013, in <http://www.pewglobal.org/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/>; R. Buerger, *Most Germans Reject Ceding Sovereignty to EU, Stern Poll Shows*, in *Bloomberg.com*, 4/7/2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-07-04/most-germans-reject-ceding-sovereignty-to-eu-stern-poll-shows.html>; J. Paulick, *German Euro-Skeptic Party Gaining Ground*, *SpiegelOnline International*, 7/5/2013, in <http://www.spiegel.de/international/germany/new-party-alternative-for-germany-draws-new-members-away-from-rivals-a-898524.html>. Si veda in tal senso la questione di legittimità che ha portato il Tribunale Costituzionale Federale Tedesco a riaffermare un controllo parlamentare sul bilancio, che fosse effettivo – non una delega in bianco – e informato, 2 BvR 1390/12, 12/9/2012, in https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20120912_2bvr139012en.html, §§105-113. La sentenza sul punto si pone in continuità con quanto già stabilito in tema di FESF e aiuti alla Grecia: Tribunale Costituzionale Federale Tedesco, 2 BvR 987/10, 7/9/2011, in https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2011/09/rs20110907_2bvr098710en.html. Cfr. A. Di Martino, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 18, 2012, 4-5.

²⁵ Ad esempio, nel documento dell'Eurosummit, l'allentamento delle misure di austerità è stato descritto come un rischio per la sostenibilità del debito; viceversa, il rapporto della Commissione di Verità sul Debito istituita dal Parlamento greco ha sottolineato che in realtà le condizionalità stesse avevano aggravato la recessione e la disoccupazione, impedendo alla Grecia di riprendersi dalla crisi e dai suoi effetti sociali: Truth Committee on Public Debt, *Preliminary Report*, 2015, in <https://www.cadm.org/Preliminary-Report-of-the-Truth>, 33-34. Cfr. S. Gechert, A. Rannenberg, *The costs of Greece's fiscal consolidation*, 18/6/2015, in https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_1_2015.pdf.

²⁶ *Euro Summit Statement*, SN 4070/15, 12/7/2015, in <https://www.consilium.europa.eu/media/20353/20150712-eurosummit-statement-greece.pdf>; D. Nichols, *Knife at its throat, Greece accepts brutal bailout*, in *GreenLeft.org.au*, 16/7/2015, in <https://www.greenleft.org.au/content/knife-its-throat-greece-accepts-brutal-bailout>.

corrispondenti settori dell'economia, che inevitabilmente si trovavano in tensione con i vincoli alla spesa²⁷. Di qui la riemersione nell'economia *mainstream* di teorie secondo cui lo Stato debba farsi partner di investimenti virtuosi pubblici e privati²⁸, per una maggiore coesione sociale e per la crescita sostenibile.

Nonostante questa crescente sensibilità politica, la transizione *green* e digitale era in uno stallo politico prima della pandemia, in quanto avrebbe richiesto la sottrazione di fondi ad altre priorità già finanziate. «Senza il NGEU, che fornisce nuovi fondi che possono essere utilizzati per la trasformazione verde e digitale, il QFP sarebbe stato un campo di battaglia centrale per stabilire quanto del bilancio debba essere destinato a politiche tradizionali come la politica agricola comune e quanto a nuove politiche di trasformazione come la politica climatica»²⁹. Dunque, il NGEU è intervenuto come elemento propulsore di politiche rispetto alle quali l'austerità da tempo «stava stretta».

Non da ultimo, in questo quadro, il contesto pandemico ha esacerbato gli effetti delle carenze che l'austerità aveva determinato sui servizi sociali. La stessa Commissione europea ha riscontrato che, all'inizio del 2020, il Covid-19 interveniva in un contesto di già avanzata fragilità, in particolare dei sistemi sanitari³⁰.

In conseguenza di questi cambiamenti, l'Unione Europea ha intrapreso un percorso assimilabile alla mutualizzazione del debito degli Stati. Alcune voci sono arrivate a parlare di un momento «hamiltoniano», comparabile all'accordo con cui il governo federale ha creato il primo *stock* di debito pubblico degli Stati Uniti³¹.

Alla luce di questi elementi, è evidente come il NGEU mirasse a rispondere, oltre che alla pandemia, a precedenti stress politici causati dall'austerità. Proprio su questi ultimi temi si sofferma il presente contributo, analizzando gli effetti del dispositivo sulla rappresentanza e sulla fiducia nella stessa. Ci si domanda, dunque, se tale nuova impostazione risponda ai precedenti dubbi sul deficit democratico dell'UE e se essa sia capace di rispondere ai populismi con una tutela effettiva dei diritti politici e sociali. Si può anticipare sin d'ora che la risposta a tale interrogativo è necessariamente non binaria, se è vero che il NGEU è da questo punto di vista ambivalente: esso non abbandona, ma rilegge, il meccanismo della condizionalità che è stato alla causa degli squilibri.

Tale ricostruzione vale a spiegare come, in seguito alla pandemia, si poneva una questione di consenso e stabilità democratica, oltre che economica: il disagio sociale rischiava di generare euroscetticismi e prese di posizione antisistema della politica, simili o persino ulteriori rispetto a quelli successivi alla crisi del 2008³². Di conseguenza – come è stato efficacemente

²⁷ Tali priorità erano già presenti negli indirizzi politici della Commissione: cfr. gli *Orientamenti per la Commissione* di Ursula Von der Leyen del 2019.

²⁸ M. Mazzucato, *Non sprechiamo questa crisi*, Roma – Bari, 2020, 6-9, 25-28.

²⁹ C. de la Porte, M.D. Jensen, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social Policy & Administration*, 55, 2021, 397.

³⁰ Commissione Europea, 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, Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, COM(2020) 575 final, Bruxelles, 17/9/2020. Secondo la Commissione, tali obiettivi necessitano di un investimento pari ad almeno 1.200 miliardi: Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM(200) 442 final, Bruxelles 27/5/2020.

³¹ Per un dibattito tra diverse opinioni, cfr. AA.VV., *Did Europe Just Experience Its "Hamiltonian Moment"? A Symposium of views*, in *International Economy*, Summer 2020, in part. i contributi di O. Issing, J.F. Kirkegaard, M. Hüther e M. Emerson.

³² Ladi e Tsarouhas hanno esplicitamente tematizzato il NGEU come opportunità di un apprendimento dalla recente esperienza post-2008: S. Ladi, D. Tsarouhas, *EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity*, in *Jour. of Eur. Integ.*, 42(8), 2020, 1045.

sostenuto – «*Next generation EU* e l'*European Recovery Fund* possono essere letti come le grandi risposte che la UE ha dato in reazione ai populismi. Essi sono sicuramente strumenti con cui la UE rilancia il *federalizing process* e immette una sorta di potere di spesa (*spending power*) di tipo federale o parafederale con cui realizzare la sua visione di società, ma sono anche qualcosa di più: una risposta alla Brexit e ai populismi e a quel malcontento basato sull'idea 'la UE affama il popolo' che serpeggiava in molti paesi»³³.

Come sottolinea la medesima Autrice, questo nodo evidenzia una connessione tra il *NGEU* e la forma di governo. Nei due paragrafi che seguono, ci si soffermerà sul medesimo tema concentrandosi sull'ordinamento interno e rispettivamente su due questioni: dapprima, il rapporto tra organi dello Stato, in seguito il rapporto rappresentante-rappresentato, con l'*empowerment* sociale e democratico del secondo.

3. Gli effetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sull'equilibrio tra poteri. Dal punto di vista del diritto interno, il *PNRR* – attuativo del *NGEU* – si pone ancora nel solco delle condizionalità eurounitarie, con alcuni punti di innovazione. La questione è dunque se tali punti siano in grado di porsi come elementi di rilancio della rappresentanza e dare una rinnovata legittimità al potere politico. In particolare, qui ci si propone di osservare se il Piano – con il suo nuovo modo di intendere i vincoli dei Trattati – abbia manifestato elementi di discontinuità rispetto alle condizionalità tipicamente austeritarie che hanno favorito la prevalenza dell'Esecutivo, e in talune fasi dell'Esecutivo «tecnico», in quanto perno dell'attuazione interna delle misure previste dall'UE³⁴.

Come è stato osservato, la natura giuridica del *PNRR* è in parte analoga ai *Programmi Nazionali di Riforma* (*PNR*)³⁵, anche per la sua capacità di attraversare diverse Legislature³⁶: il *PNRR* determina una programmazione di spesa fino al 2026, sotto il monitoraggio regolare dell'UE. Una novità di assoluto rilievo consiste nel collegamento tra indirizzi politici «virtuosi» ed erogazione di finanziamenti: un piano di spesa «buona» si affianca a un programma di riduzione della spesa «cattiva» che causa lo sfioramento dei parametri di bilancio.

Ci si può domandare se l'elemento appena rilevato sia in grado di marcare una discontinuità rispetto alle tendenze accentratrici delle antiche condizionalità. Ciò consentirebbe altresì di effettuare una prima valutazione proiettabile su quello che potrebbe diventare stabilmente l'immediato futuro dell'UE, alla luce delle riforme in corso.

In merito, si può già anticipare che il *PNRR* non ha smentito la tendenza all'amplificazione dei poteri governativi e del Presidente del Consiglio. Al tempo stesso, sarebbe erroneo ritenere che tali effetti derivino interamente dall'influenza eurounitaria, giacché il *NGEU* non ha dettato rime completamente obbligate al Governo nazionale. Al contrario, proprio

³³ I. Ruggiu, *Le dinamiche della forma di governo nella repubblica italiana*, Relazione provvisoria al Convegno AIC 2023 *Mutamenti della forma di governo e integrazione europea*, 27-28/10/2023, Brescia, in https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/convegni/AnnualiAIC/2023_Brescia/Ilenia_Ruggiu.pdf, 14-15.

³⁴ I. Ruggiu, *Le dinamiche della forma di governo nella repubblica italiana*, cit., 18 ss.

³⁵ F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022, 33.

³⁶ A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Pol. del dir.*, 2, 2022, 241-242. Il *PNRR* nel momento della redazione è espressione dei processi decisionali interni allo Stato, ma tale discrezionalità si esaurisce con l'approvazione del Piano stesso da parte dell'UE, con i meccanismi previsti dal *DRR*: «Fatto è che pare accettato che esso, condizionando alla propria osservanza, e all'osservanza dei procedimenti in esso contemplati con puntualità e precisione, la erogazione della gran mole di risorse rese disponibili, produce vincoli giuridici a carico dei soggetti pubblici operanti nell'ambito degli Stati membri, la cui inosservanza comporta una sanzione altamente afflittiva, la perdita dei fondi. E, se di indirizzo si può parlare, si tratta di un indirizzo cogente e tradotto in misure concrete già nella fonte che lo contiene»: S. Staiano, risposta in *Il PNRR... e poi?*, Forum de *La Rivista "Gruppo di Pisa"* a cura di T. Cerruti, 2, 2023, 233.

L'attuale Governo Meloni – con le dinamiche che si osserveranno – ha evidenziato i margini che il DRR ha lasciato alla politica.

Per tali ragioni, non si intende qui assumere una visione deterministica sugli effetti delle condizionalità nel diritto interno; eppure, ciò non impedisce di studiare i vincoli eurounitari come uno tra i fattori determinanti dei processi democratici negli ultimi anni, ivi inclusa la fase post-pandemica. Tale circostanza assume ancora maggiore rilievo in quanto l'attuazione del PNRR ha visto fin qui l'alternanza di Governi diversi, che hanno differentemente interpretato il proprio ruolo politico a fronte delle indicazioni tecnico-finanziarie dettate dall'UE per la ripresa economica. In tale quadro, le nuove condizionalità hanno avuto un peso, in quanto hanno ridotto gli automatismi tecnici, riducendo il potenziale eversivo della reazione a questi ultimi. Al tempo stesso, resta aperta la domanda se ciò si sia tradotto in una maggiore autodeterminazione democratica rispetto alle condizionalità eurounitarie.

3.1. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e Governo Draghi. In parziale analogia con la crisi del 2008 – la fase post-pandemica ha visto l'alternanza di un governo «tecnico» con una rivendicazione di centralità del volontarismo politico della maggioranza.

Mario Draghi ha definito il suo Governo come uno che «non ha bisogno di alcun aggettivo che lo definisca»; eppure sono numerosi gli elementi di continuità che esso presenta rispetto ai Governi tecnici³⁷. Una simile natura emerge dalla ricostruzione del medesimo Capo dello Stato, che ha rilevato l'impossibilità di ricostituire un «governo a base politica», ma anche l'inopportunità di indire nuove elezioni, in un contesto di crisi economica e sociale ancora pendente, nonché di negoziazioni sull'approvazione e attuazione del PNRR³⁸. Di conseguenza, la scelta è caduta su una persona di riconosciuta autorevolezza, derivante non da un *cursus honorum* partitico, ma dalla sua esperienza nelle istituzioni economiche internazionali. Del resto, pur con la presenza di Ministri «politici» all'interno del Governo, era chiaro che i ruoli chiave – soprattutto rispetto alla stesura e attuazione del Piano – sarebbero spettati alle figure «tecniche». Proprio questa legittimazione ha ricompattato un Parlamento che si presentava alle consultazioni privo di una maggioranza politica, trasformandolo in un organo capace di esprimere una maggioranza particolarmente ampia a sostegno dell'Esecutivo, che lasciava fuori un unico partito di opposizione e dunque conferiva un ampio margine di manovra all'Esecutivo³⁹.

³⁷ Valorizza gli elementi di continuità con gli altri Governi tecnici: N. Lupo, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8, 2021, 138 ss.

³⁸ S. Mattarella, *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico*, in *Quirinale.it*, 2/2/2021, in <https://www.quirinale.it/elementi/51984>. Cfr. C. De Fiores, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 48; R. Manfellotti, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2013, 7. Lo stesso Mario Draghi ha fatto riferimento all'Europa nel suo Discorso al Senato: M. Draghi, *Governo, il testo integrale del discorso di Mario Draghi al Senato*, 17/2/2021, in https://www.repubblica.it/politica/2021/02/17/news/fiducia_governo_draghi_discorso_integrale-287965484/. Cfr. A. Calvi, *È arrivato il salvatore della patria?*, in *Internazionale.it*, 10/2/2021, <https://www.internazionale.it/opinione/alessandro-calvi/2021/02/10/draghi-giornali-salvatore>.

³⁹ Ciò è stato evidente anche in fase di dimissioni, allorché l'Esecutivo – in virtù degli impegni presi con l'UE – ha potuto attribuirsi con propria circolare l'intera attuazione del PNRR, inclusi gli atti che non erano né urgenti né di ordinaria amministrazione: Presidente del Consiglio dei Ministri, Circolare del 21 luglio 2022, prot. USG0006090 P-1.1, in https://drive.google.com/file/d/1D8jgGEv2glUSsGQODbmbOF1du_G-zm7N/view. In tal modo, è stato osservato, «la presente crisi di Governo, forse, segnerà un nuovo benchmark nella definizione di «affari correnti». La situazione contingente, la direttiva del Presidente del Consiglio ed i moniti del Presidente della Repubblica portano infatti a ritenere che il Governo Draghi, seppur dimissionario, avrà un margine di azione molto ampio, forse più di tutti i Governi che lo hanno preceduto. Con riferimento al PNRR, in particolare, i vincoli assunti con l'Unione europea imporranno all'esecutivo di proseguire nell'attuazione del

Naturalmente, ciò non ha impedito al Governo di prendere decisioni pienamente ‘politiche’, sostenute da tale nuova maggioranza, così come i precedenti Governi tecnici.

In reazione a tale Esecutivo, la futura maggioranza ha fatto leva sul suo ruolo di unica forza di opposizione e ha inteso riaffermare il primato della politica, rivendicando – in linea di principio, più che su particolari questioni – la propria autonomia nell’interpretazione e attuazione del PNRR⁴⁰. Naturalmente, mentre si criticavano le basi tecnico-politiche del Governo Draghi, non se ne invertivano le tendenze accentratrici: al contrario, il Governo Meloni ha proposto di revisionare in senso presidenzialistico la forma di Governo e, di lì a poco, avrebbe ulteriormente mutato nella medesima direzione la *governance* del PNRR. Tuttavia, sembra rilevante il dato politico di «reazione» al Governo tecnico e alle «larghe intese» attuative delle condizionalità eurounitarie, assimilabile a quello che ha portato alla vittoria delle forze populiste nella XVIII Legislatura.

Accanto a tali elementi, vi sono stati punti di discontinuità con il decennio precedente, dovuti principalmente al nuovo approccio del NGEU, che ha integrato l’automatismo dei parametri numerici di bilancio con incentivi co-disegnati con il governo nazionale, entro un quadro vincolante di priorità ecologiche e sociali. Questa maggiore flessibilità ha ottenuto comunque l’effetto di indirizzare le politiche nazionali secondo gli obiettivi europei, ma ha ampiamente neutralizzato la possibile conflittualità successiva.

Da un lato, il discorso tecnocratico dell’UE ha lasciato spazio a un linguaggio diverso, più attento al bilanciamento tra i parametri di bilancio e le necessità delle politiche pubbliche. Questa è probabilmente una delle ragioni della composizione del Governo Draghi, che vede la presenza di Ministri «politici» accanto a ministri «tecnici»⁴¹, nonché riceve la missione più politica di declinare gli obiettivi del NGEU in un *Piano nazionale*⁴². Dall’altro lato, e corrispondentemente, gli incentivi del NGEU hanno limitato il disagio sociale che era stato alla base delle precedenti mobilitazioni. Non a caso, il Governo Meloni non ha presentato i medesimi accenti euroscettici della campagna elettorale precedente alla XVIII Legislatura e ha dichiarato la propria intenzione di attuare il PNRR⁴³. Del resto, la presenza di risorse, ulteriori rispetto a quelle ordinarie, rendeva semplice per il nuovo Governo continuare a perseguire le priorità accanto all’attuazione del PNRR, che invece era tra le principali ragioni d’essere del governo precedente.

Queste circostanze hanno mutato il dibattito politico, ma non hanno invertito le tensioni centripete nella forma di Governo, che sono rimaste trasversalmente alle legislature che si sono occupate della sua implementazione.

In tal senso, la genesi del PNRR – affidata alle competenze tecniche e rapidità decisionale

Piano. Tutto questo in presenza di un Parlamento sciolto. Sotto un certo profilo, quindi, il Governo avrà più libertà di azione di prima»: L. Cuocolo, *Cosa comprendono gli “affari correnti” di un governo dimissionario*, in *LaVoce.info*, 22/7/2022, in <https://www.lavoce.info/archives/96347/cosa-comprendono-gli-affari-correnti-di-un-governo-dimissionario/>.

⁴⁰ L. Misculin, *Il PNRR si può cambiare?*, in *Ilpost.it*, 17/9/2022, in <https://www.ilpost.it/2022/09/17/pnrr-meloni/>.

⁴¹ Un governo che è stato definito «a cerchi concentrici, intorno al primo motore Presidente del Consiglio, in quello più stretto dei quali pulsa il cuore dell’attuazione del PNRR, e in quello più largo risiedono i terminali della mediazione con e tra i partiti, sospinti dalla loro ansia di “rispecchiamento” dei desideri e delle pulsioni del proprio elettorato, attuale o potenziale»: S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, vi.

⁴² 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, 38. Tali misure puntavano ad affrontare dei nodi ampiamente riconosciuti come problemi chiave dell’economia italiana: Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, 17/5/2023, 57 ss.

⁴³ L. Grossi, *Sei mesi di governo Meloni: cosa è stato già fatto e quali sono i progetti futuri*, in *IlGiornale.it*, 22/4/2023, in <https://www.ilgiornale.it/news/interni/sei-mesi-governo-meloni-cosa-stato-gi-fatto-e-quali-sono-i-2141223.html>.

dell'Esecutivo – non è venuta meno quando si è disegnata la *governance* del Piano⁴⁴, con il d.l. n. 77/2021. Infatti, il disegno complessivo è imperniato sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁴⁵, con un coinvolgimento delle Camere in funzione di controllo⁴⁶. A parziale mitigazione di tale accentramento, si è previsto un Tavolo per la partecipazione degli *stakeholder* e della società civile, che tuttavia non ha potuto recuperare il terreno perso in termini di coinvolgimento del Parlamento. Infatti, è ben noto che la partecipazione degli interessi organizzati ha precisi fondamenti di indagine tecnica e formazione del consenso, ma non può sostituire i canali rappresentativi.

Tale sistema è stato ritenuto pienamente fisiologico da una parte della dottrina, mentre altra parte ha rilevato delle potenziali tensioni con la forma di Governo prevista in Costituzione. Tali preoccupazioni erano legate in particolare al fatto che la Cabina di regia si presentava come una modalità più rapida e informale con cui il Presidente del Consiglio poteva confrontarsi con i Ministri competenti, come una sorta di Consiglio di Gabinetto a geometria variabile⁴⁷. In tale contesto, «il Presidente del Consiglio si trova [infatti] a operare come *trait d'union* tra le due *governance* – quella del PNRR e quella tradizionale prevista dalla nostra forma di governo»⁴⁸, con la conseguenza che la *governance* del PNRR – considerata la mole di risorse e la rilevanza dei suoi obiettivi – avesse potuto generare quasi una sostituzione di questi nuovi meccanismi centripeti all'ordinario funzionamento delle forme parlamentari.

Infine, sin dall'inizio dell'attuazione del Piano, il Governo Draghi ha fatto ampio uso della decretazione d'urgenza, seguita dalla decretazione delegata per la fase attuativa. A tali strumenti si è aggiunto l'uso dei meccanismi di superamento del dissenso in Parlamento, anche in questo caso ben noti all'ordinamento italiano, come la prassi dei maxi emendamenti e della questione di fiducia⁴⁹. L'uso del decreto legge è stato previsto talvolta nel Piano, come

⁴⁴ G. De Minico, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 125 ss. In merito, «Un modello di cabina aperto a tutte le forze politiche parlamentari, quindi anche alle opposizioni, sarebbe stato un utile risultato strappato dai partiti al P.d.C. come ricompensa per l'essere stati emarginati dalla fase ideativa del piano, senza considerare che tale fisionomia avrebbe evitato che la torsione governo-centrica si trasmettesse anche al controllo sul PNRR».

⁴⁵ A quest'ultima, infatti, fanno riferimento la Cabina di Regia, la Segreteria Tecnica della Cabina di Regia, il Tavolo Permanente per il Partenariato Economico, Sociale e Territoriale, l'Unità per la Realizzazione e il Miglioramento dell'Efficacia e della Regolazione. Cfr. M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, 187.

⁴⁶ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *Il PNRR e le assemblee legislative*, Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022, 22.

⁴⁷ G. Menegus, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.*, 4, 2021, 945.

⁴⁸ A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, 53, 2, 2022, 238. Tale disegno si poneva altresì in possibile tensione con il principio di collegialità del Governo: A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 18, 2021, 256. Per un'interpretazione adeguatrice del dispositivo, si veda: F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility*, cit., 24. *Contra*, si è sottolineato che le scelte politiche più delicate – come l'esercizio dei poteri sostitutivi o per la procedura di superamento del dissenso (artt. 12 e 13) – continuano a essere rimesse al Consiglio dei ministri: G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio Costituzionale*, 3, 2023, 216. Per una lettura che relativizza gli elementi di novità di tale disegno, evidenziandolo come la «rivelazione» di una verità costituzionale, che ha sempre visto la preminenza del Presidente del Consiglio nella formazione dell'indirizzo politico: A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19, 2022, 147 ss.*

⁴⁹ Il governo Draghi ha posto la questione di fiducia in 55 occasioni (che risulta essere la media mensile più elevata tra tutti i Governi avuti in Italia). Inoltre, quanto alla produzione legislativa, essa – fatte salve le ratifiche dei trattati internazionali – è costituita prevalentemente da conversioni di decreti legge, che sono state 43 a fronte delle 21 leggi ordinarie e 10 leggi delega. Infine, l'80% delle leggi approvate sono di iniziativa governativa: Redazione di *OpenPolis.it*, *L'attività del governo Draghi in numeri*, in *OpenPolis.it*, 20/7/2022, in

avviene nel caso della semplificazione⁵⁰, probabilmente nell'intento di assicurare l'UE circa i tempi di attuazione. Eppure, viene da sé che disporre l'attuazione del PNRR a colpi di decretazione d'urgenza, per un arco di anni, chiami in causa l'effettiva sussistenza delle condizioni di cui all'art. 77 Cost.

Il modello si giustifica in parte alla luce della peculiare condizione di crisi, ma in altra parte appare il frutto dell'impostazione stessa del PNRR, se è vero che la medesima tendenza è stata confermata e approfondita sotto la nuova legislatura, con la riforma della *governance* approvata sotto il Governo Meloni (d.l. n. 13/2023, conv. con l. n. 41/2023)⁵¹. Quest'ultima realizza un ulteriore incremento dei poteri della Presidenza del Consiglio⁵², con il fine dichiarato di migliorare e rendere più efficiente l'attuazione del Piano.

Ampio dibattito è stato causato dalla scelta della l. n. 74/2023 di ridimensionare i controlli indipendenti, con l'esclusione del controllo concomitante della Corte dei conti – additato come eccessivamente bloccante⁵³ – e la proroga dello 'scudo erariale'⁵⁴. Proprio quest'ultima misura è stata emblematica circa la continuità tra le due Legislature, in quanto il Governo Meloni ha prorogato quanto già prescritto sotto il Governo Draghi, pur in un disegno complessivo meno centralizzato di quello attuale.

Infine, il ridimensionamento degli apparati tecnici nella *governance* da parte del d.l. 13/2023 si è tradotto in un'ulteriore riduzione dei contrappesi alla maggioranza, specie se si considera che lo stesso Decreto ha ricondotto alla Presidenza del Consiglio anche la gestione delle politiche di coesione⁵⁵.

Il d.l. n. 77/2021 aveva previsto un Servizio centrale per il PNRR (art. 6), come entità in parziale dialettica e mitigazione dei poteri del Presidente del Consiglio, ancorché comunque destinato a implementare le medesime condizionalità eurounitarie. Non a caso, il medesimo servizio centrale incardinato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentava altresì il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'art. 22, Regolamento (UE) 2021/241. Del resto, il consolidamento dell'asse Presidenza del Consiglio-MEF-organismi tecnici è stato facilitato dalla natura del Governo Draghi: esso era ben tagliato su un Governo che aveva posto delle figure «tecniche» alla Presidenza del Consiglio e all'economia e che trovava nell'attuazione PNRR tanto il collante interno quanto la fonte pressoché esclusiva di legittimazione politica⁵⁶.

In conclusione i *trend* fin qui descritti hanno fatto rilevare effetti accentratori del NGEU sulla forma di governo, in continuità con quanto accaduto nel decennio scorso. Questa conclusione rende ancora più urgente l'esigenza che le condizionalità garantiscano, in

<https://www.openpolis.it/lattivita-del-governo-draghi-in-numeri/>. Sulle tendenze già in atto, si veda: G. Di Cosimo, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3, 2016, 1.

⁵⁰ PNRR, 240.

⁵¹ Consiglio dei Ministri, *Comunicato stampa*, n. 21, 16/2/2023, in <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-21/21834>.

⁵² Infatti, la riforma istituisce presso la Presidenza del Consiglio una nuova struttura di missione, sotto l'indirizzo del Ministro delegato, che assorbe in sé un insieme di funzioni prima distribuite tra un insieme di organi tecnici e politici: quella della Segreteria tecnica, del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e di punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR.

⁵³ G. Colombo, *Fitto attacca la Corte dei Conti sul Pnrr: "Inaudita ingerenza. Così bloccano tutto"*, in *La Repubblica*, 8/5/2023.

⁵⁴ E. Longo, *Il PNRR... e poi?*, Forum de *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, cit., 243.

⁵⁵ D. De Lungo, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 76.

⁵⁶ Il fatto che «il focus della relativa azione governativa fosse pertanto orientato, per la gran parte del mandato, sull'attuazione degli interventi prefigurati nel Piano, con un'inevitabile valorizzazione del momento tecnico, non rappresentava il venir meno dell'attività di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo in capo al Governo, ma semmai coerente attuazione dello stesso, per come delineato in precedenza con la scrittura e approvazione del Piano»: G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., 225.

compenso, benefici sociali ed ecologici per rilanciare nel lungo periodo e in termini sostanziali il ridotto pluralismo dei processi decisionali. Ad avviso di chi scrive, le novità introdotte hanno scongiurato gli effetti estremi che hanno avuto le misure austere nel decennio precedente, ma non hanno impedito che la realizzazione degli obiettivi di coesione fosse rimessa alla volontà politica della maggioranza.

In radice, il DRR, pur richiedendo impegni determinati, è stato concepito come un cantiere aperto, gestito attraverso un dialogo continuo tra gli Stati e la Commissione, che peraltro è un organo eminentemente politico⁵⁷: ai sensi del Regolamento, il PNRR può essere modificato nel caso in cui «il piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte» (art. 21). Ciò si è puntualmente verificato, in quanto il Governo Meloni ha chiesto e ottenuto la modifica dei piani a causa dei ritardi accumulati nella sua attuazione⁵⁸. Né l'UE ha potuto obiettare rispetto alle modifiche della *governance* – inclusa la riduzione dei controlli indipendenti⁵⁹ – che hanno messo in forse l'esito finale⁶⁰, rendendolo più disponibile agli indirizzi politici della Presidente del Consiglio⁶¹.

Fin qui l'Unione Europea ha pienamente legittimato l'operato del Governo Meloni⁶², esprimendo una valutazione positiva sulle modifiche al PNRR proposte dal Governo italiano e sulla concessione della quarta rata di finanziamenti⁶³. Infatti, l'aumento dei prezzi e dei tassi di interesse, dovuto alla guerra, legittimavano la revisione degli obiettivi⁶⁴. Tuttavia, il peso delle scadenze continuerà a esercitare un'influenza significativa, se è vero che i rinvii stanno aggravando la mole di lavoro ancora da svolgere, in un quadro che già vedeva gli interventi

⁵⁷ Biondi sottolinea – prendendo a esempio gli accordi operative con la Grecia – che questi ultimi prevedono la necessità di scambi regolari sull'attuazione delle *milestones* o su potenziali difficoltà, che possono arrivare a potenziali aggiustamenti del Piano: A. Biondi, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics*, cit., viii.

⁵⁸ In tal senso, si è verificato quanto già prospettato: «In sostanza, da qui al 2026, il programma dei governi avrà un contenuto parzialmente vincolato agli obiettivi e alle scadenze del *Next Generation UE*: ma l'indirizzo politico sarà quello risultante dalla libera interpretazione che, di volta in volta, di esso darà il presidente del consiglio in carica. La «sovranità elettorale» – sempre che non si esprima per una radicale modifica del PNRR e quindi dei contenuti del programma di governo – troverà così piena esplicazione nell'indirizzo politico del presidente del consiglio»: A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 19, 2022, 151. Cfr. *OpenPolis.it*, *Come l'Ue verifica l'attuazione dei Pnrr negli stati membri*, 1/9/2022, in <https://www.openpolis.it/parole/come-lue-verifica-lattuazione-dei-pnrr-negli-stati-membri/>.

⁵⁹ Di fronte alle controversie dell'opinione pubblica, l'UE ha confermato la necessità di controlli efficaci sulla spesa, ma nella piena autonomia delle autorità italiane circa la garanzia sull'attuazione del PNRR approvato: E. Marro, *Pregiudizi non informati, non alimenti polemiche strumentali sui controlli della Corte dei Conti*, 2/6/2023, in https://www.corriere.it/economia/finanza/23_giugno_02/pnrr-governo-ue-pregiudizi-controlli-corte-conti-7a878fea-016a-11ee-9a47-43166fb70f00.shtml. Cfr. F. Basso, *Ue, Pnrr e Corte dei conti: ecco com'è nata la polemica, e che cosa hanno detto davvero i portavoce della Commissione*, 23/6/2023, in https://www.corriere.it/economia/finanza/23_giugno_03/ue-pnrr-corte-conti-polemica-portavoce-commissione-2b9da8dc-01e8-11ee-9687-f6cb889dd928.shtml.

⁶⁰ C. Pinelli, *Il PNRR... e poi?*, Forum de La Rivista "Gruppo di Pisa" a cura di T. Cerruti, 2, 2023, 215-216.

⁶¹ A. Carapellucci, *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perché preoccuparsi (e per cosa)*, in *QuestioneGiustizia.it*, 14/06/2023.

⁶² N. Lupo, *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi.it*, 28, 2023, iv-v.

⁶³ Ciò è stato visto come sintomatico di un dialogo tra il Governo e l'UE che, al netto dei profili tecnici del DRR, è rimasto profondamente politico. In tal senso, vi è stata la sensazione che l'Unione Europea possa aver concesso maggiori margini di flessibilità per superare l'opposizione del Governo Meloni su una serie di provvedimenti: la riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità, la proroga delle concessioni balneari, la flat tax: Lapresse, *Pnrr, Meloni: "Si a tagliando, valutare aggiustamenti come le nazioni serie"*, 13/9/2022, in <https://stream24.ilsole24ore.com/video/italia/pnrr-meloni-si-tagliando-valutare-aggiustamenti-come-nazioni-serie/AEgOS5zB>.

⁶⁴ Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit., 49-50.

più significativi concentrarsi tra il 2023 e il 2026.

3.2. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e Governo Meloni. Per le ragioni evidenziate, in dottrina si è discusso di un rapporto biunivoco tra le tendenze della forma di governo e l'attuazione italiana del NGEU⁶⁵, in quanto quest'ultimo ha accelerato tendenze centripete già in atto⁶⁶.

In particolare, le osservazioni svolte sembrano rivestire una certa rilevanza nel lungo periodo, se è vero che quello esaminato potrebbe diventare uno stabile «metodo di governo», alla luce dei suoi potenziali vantaggi dimostrati in corso di attuazione, ma anche delle nuove regole del *Patto di Stabilità*, che dichiaratamente puntano ad accompagnare i vincoli di bilancio con piani di *policy* dalla maggiore *ownership* statale.

Tra le tensioni impresse dal NGEU, alcune sono riferibili alle condizionalità in sé, e dunque paragonabili a quelle già verificatesi dopo la crisi del 2008; altre sono specifiche delle nuove condizionalità, che prevedono la spesa per il raggiungimento di obiettivi quantificabili nel breve termine.

Quanto al primo ordine di ragioni, esso può essere descritto brevemente, proprio in virtù della sua continuità con il contesto precedente. Basti rilevare che l'accentramento provocato dal Piano è insito nel modo in cui l'Unione Europea ha disegnato il *Dispositivo*, in quanto considera gli Stati come responsabili nell'attuazione dei *Piani*⁶⁷, e in particolare prevede un unico punto di contatto con ciascuno Stato. Sebbene l'UE avesse lasciato una discrezionalità sulla scelta del punto di contatto, la scelta del nostro ordinamento ha continuato a orientarsi verso l'attribuzione di tale potere all'Esecutivo. Soprattutto, l'intero percorso di attuazione del PNRR ha visto coerentemente prevalere il Presidente del Consiglio nei rapporti endogovernativi, con un ulteriore accentramento dei poteri⁶⁸.

Per altri versi, bisogna riconoscere che l'Unione Europea ha assorbito gran parte della fase cd. «teleologica» dell'indirizzo politico⁶⁹, riducendo comunque il margine di manovra del Parlamento. Come esplorato in dottrina, tale condizione pone sotto nuova luce anche l'utilizzo della decretazione d'urgenza, come sopra descritta. Infatti, come è stato scritto, «il decreto-legge [...] ha costituito finora la mossa di chiusura di una legislazione attuativa quasi vincolata, con un limitato supplemento di trattativa e azione parlamentare che si gioca nel perimetro ristretto degli emendamenti in sede di conversione»⁷⁰.

Il secondo ordine di ragioni è dovuto alle tempistiche serrate imposte dall'UE, alla luce delle quali non sorprende la concentrazione dei poteri. I tempi sono parte essenziali del DRR, in quanto l'investimento del NGEU avrebbe prodotto gli effetti di crescita sperati soltanto se speso con ritmi abbastanza rapidi da far ripartire l'economia. A queste condizioni, è chiaro l'intento del Governo italiano di evitare ritardi e difficoltà di assorbimento⁷¹ come quelli che

⁶⁵ S. Staiano, *Il pnrr... e poi?*, Forum de *La Rivista "Gruppo di Pisa"* cit., 216.

⁶⁶ E. Longo, *Il pnrr... e poi?*, Forum de *La Rivista "Gruppo di Pisa"* cit., 2, 2023, 212; D. De Lungo, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 75; G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, cit., 206.

⁶⁷ F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility*, cit., 21.

⁶⁸ A.M. Acierio, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2023, 790.

⁶⁹ A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 252.

⁷⁰ D. De Lungo, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit. 74.

⁷¹ «Il rigido *timeframe* previsto dal PNRR ha aiutato a superare i molteplici poteri di veto e a scoraggiare l'atavica tendenza a rinviare, spesso sine die, l'approvazione o comunque l'attuazione di interventi riformatori che l'Unione europea richiedeva da tempo (specie attraverso le *country specific recommendation* trasmesse nell'ambito del semestre europeo, che hanno peraltro registrato, in Italia come in molti altri Paesi, un seguito assai limitato).

talvolta caratterizzano l'implementazione italiana dei programmi eurounitari⁷². Peraltro, perdere le occasioni di crescita promesse dal finanziamento significa, nell'attuale contesto, esporsi a rischi non trascurabili, con il ritorno dei vincoli di stabilità e la necessità di restituire all'Unione Europea quanto dovuto⁷³. Di fatto, il futuro equilibrio di bilancio del Paese si basa sulla promessa di una crescita che consentirà di ripagare quanto oggi sarebbe impossibile spendere⁷⁴.

Al di là di tali fattori, può essere utile interrogarsi sulla resa costituzionale, e dunque sulla replicabilità, dell'idea di normazione «pianificata», capace di vincolare – attraverso l'interazione con l'UE – la Legislatura a venire. A ciò si aggiunge l'idea del recupero dell'efficienza nelle politiche, come motore capace di favorire l'uguaglianza come premessa di una maggiore democrazia. In altri termini, sarà utile comprendere se gli effetti distorsivi fin qui discussi sono un effetto necessario delle condizionalità eurounitarie o se vi siano margini che consentano a tale «metodo di governo» di implementare efficacemente gli elementi sociali e di coesione contenuti nel Piano.

Sembra ampiamente riconosciuto che il NGEU abbia accresciuto il peso dei processi di negoziazione con l'UE, limitando di conseguenza la discrezionalità delle maggioranze politiche interne, nonché – secondo alcune voci – di un progressivo ingresso dell'UE nella forma di Governo. Infatti, se è vero che nel diritto interno una maggioranza resta libera di rovesciare gli indirizzi politici e i piani della precedente⁷⁵, è pur vero che – come si è dimostrato anche nei fatti con il Governo Meloni – l'impegno preso nella sede sovranazionale rende tale esito difficilmente pensabile da un punto di vista politico ed economico, in quanto significherebbe compromettere l'erogazione dei fondi del NGEU.

Diverse sono però le interpretazioni circa gli effetti di tale tendenza. Da un lato, vi è il timore che «il principio costituzionale di eguaglianza diventi un volano per l'ideale, alquanto ambiguo, ed in effetti vuoto, di un governo 'forte'» e dunque di tensioni autoritarie nel

L'auto-vincolo rappresentato dal PNRR ha funzionato decisamente meglio»: N. Lupo, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, in *Astrid Rass.*, 12, 2022, 2. Sulla differenza tra la tradizionale condizionalità e le misure di incentivo previste dal DRR: A. Biondi, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics*, cit., v ss.

⁷² «I Paesi del sud e dell'est Europa saranno i maggiori beneficiari del supporto finanziario del *Dispositivo di Ripresa e Resilienza* e di *React-EU*, nonché del nuovo Quadro Finanziario pluriennale. Due rischi potrebbero ridurre l'impatto economico di questi strumenti: i) il tasso di assorbimento dei fondi di investimento strutturali europei, tradizionalmente basso e ii) la limitata capacità dei governi nazionali di incanalare somme molto elevate di investimenti pubblici»: C. Alcidi, D. Gros, F. Corti, *Who will really benefit from the Next Generation EU funds?*, CEPS paper, PI2020-25, ottobre 2020, 1.

⁷³ «Ne emerge un sistema di governo strutturato mediante un'articolazione organizzativa temporalmente derogatoria degli assetti tradizionali dei rapporti tra gli apparati, soprattutto per la presenza di un intreccio connettivo di istituzioni ed organi specificamente creati per la gestione del PNRR. Sembra potersi ritenere che questo sistema di governo sia stato progettato con la finalità di assicurare canali di trasmissione dedicati, al fine di far confluire i flussi decisionali ed informativi generati per l'attuazione del Piano lungo assi prioritari di collegamento tra le diverse strutture, verso la Presidenza del consiglio e la RGS e, da quest'ultima, da e verso la Commissione europea. Così arricchendo le strutture organizzative di circuiti decisionali di governo *ad hoc*, per interventi progettuali e decisionali più efficienti ed efficaci, in vista della pressante esigenza di agire nel rispetto di obiettivi e scadenze non derogabili, se non al costo della perdita dei finanziamenti erogati dall'UE»: F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility*, cit., 31.

⁷⁴ Promessa che è stata in altri casi definita «scommessa»: C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 151.

⁷⁵ S. Civitarese Matteucci, *A further twist towards centralisation and uniformity. Governance and public sector reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 2021, 24.

sistema⁷⁶; inoltre, si paventa, a causa della crescente influenza esercitata dalle negoziazioni e dalle condizionalità internazionali ed eurounitarie, «un allentamento dei legami che intercorrono tra le classi di governo nazionali e le rispettive *constituencies* domestiche»⁷⁷. Dall'altra parte, vi è chi manifesta la fiducia nell'apprendimento istituzionale che questo processo potrebbe essere capace di innescare, in vista di una più efficiente gestione delle finanze pubbliche⁷⁸. Inoltre, si è osservato che una forte *leadership* governativa sarebbe servita a vincere le inefficienze organizzative che da tempo ostacolano l'assorbimento dei fondi eurounitari nel sistema italiano, nonché la resistenza degli interessi organizzati rispetto a riforme che sarebbero ormai necessarie⁷⁹.

Di fronte a una situazione tanto complessa, sembra di poter escludere la possibilità di una risposta binaria. Non sembra che le condizionalità si traducano immediatamente in una compromissione dei processi democratici, allorché gli indirizzi promossi dall'UE hanno mostrato talvolta di innescare apprendimenti virtuosi negli Stati, a beneficio della comunità politica nazionale. Al tempo stesso, affinché tale esito positivo si verifichi è necessario che tale finalità informi realmente le condizionalità stesse e la loro implementazione nazionale. Se i profili attuativi saranno affrontati nel paragrafo seguente, si può premettere – circa la scrittura e *governance* del Piano – che il NGEU rappresenta un'occasione persa per la riaffermazione di un determinato tipo di condizionalità, quelle legate allo Stato di diritto. Queste ultime rappresentavano inizialmente un'esigenza connessa alla ripresa, ma sono state modificate nel corso della trattativa sotto le pressioni di alcuni Stati – come Polonia e Ungheria – che temevano di essere esclusi in ragione di tali regole⁸⁰. Tale opposizione è stata superata con un chiarimento sul significato di tali garanzie, che le ha tenute ferme, ma con significativi compromessi sulla loro interpretazione⁸¹: il Consiglio ha stabilito che l'obiettivo di tale regola non fosse assicurare il processo democratico, bensì proteggere il bilancio dell'UE⁸². Viceversa, le vicende osservate avrebbero richiesto un'interpretazione delle condizionalità capace di salvaguardarne lo spirito, creando presidi a favore del coinvolgimento parlamentare e dei controlli indipendenti. Certamente tale opzione sembrerebbe porsi in tensione con il rispetto da parte dell'UE dei limiti della sovranità nazionale. Tuttavia, non sembra che tale intervento avrebbe una pregnanza maggiore delle condizionalità già presenti nel PNRR. Al contrario, è opinione di chi scrive che una simile attenzione sarebbe amplificativa dell'autodeterminazione democratica a livello nazionale, e dunque contribuirebbe a limitare quello «scollamento» rispetto all'elettorato rilevato dalla

⁷⁶ S. Niccolai, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in *Rivista Aic*, 3, 2022, 233. Il fenomeno è stato osservato altresì nel rapporto con gli altri livelli di Governo: S. Civitarese Matteucci, *A further twist towards centralisation and uniformity*, cit., 28.

⁷⁷ S. Niccolai, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, cit., 232. Cfr. F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, 77-78.

⁷⁸ N. Lupo, in V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana (a cura di), *Un metodo per le riforme: l'attualità della legge 421 del 1992*, Bologna, 2021, 81-83.

⁷⁹ F. Fabbri, *Italy's national recovery and resilience plan: context, content and challenges*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 27(5), 2022, 669-670.

⁸⁰ Redazione di *France24.com* - News Wires, *European leaders face tough negotiations on recovery deal*, in *France24.com*, 17/7/2020, in <https://www.france24.com/en/20200717-european-leaders-face-tough-negotiations-on-recovery-deal>.

⁸¹ F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021, 32-34.

⁸² Riunione del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020) – Conclusioni EUCO 22/20, Bruxelles, 11/12/2020, in <https://www.consilium.europa.eu/media/47332/1011-12-20-euco-conclusions-it.pdf>. Cfr. G. Íñiguez, *El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo de recuperación: ¿bloqueo institucional o falta de voluntad política?*, in *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 45, 2020, 186. Sulla debolezza del dispositivo nella garanzia dei principi cardine dello stato di diritto, cfr. E. Castorina, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, 29, 2020, 47 ss., 59-60.

dottrina più critica.

Dal punto di vista del decisore nazionale, invece, la stabilizzazione di un simile «metodo di Governo» comporta la necessità di prevedere un più incisivo coinvolgimento del Parlamento – quale espressione del pluralismo politico – nella formulazione, attuazione e controllo degli indirizzi di *policy*. In questo senso, sembrano opportuni i rilievi di chi propone un rafforzamento delle garanzie previste nei Regolamenti parlamentari⁸³, incluse quelle destinate a promuovere un ruolo delle Camere nella valutazione delle politiche pubbliche che legittimano le condizionalità eurounitarie dal punto di vista dei diritti sociali e che sono in grado di rilanciare la coesione democratica nel lungo periodo⁸⁴.

Proprio su quest'ultimo profilo ci si soffermerà nel paragrafo successivo per osservare alcuni esempi di come, allo stato attuale, il rinnovato ruolo del pubblico nell'implementazione del PNRR possa promuovere un rilancio della coesione sociale, come premessa di una rigenerazione della fiducia nella rappresentanza.

324

4. Per un pubblico innovativo delle politiche di ripresa. Fin qui si è discusso dell'impatto del DRR sulla relazione tra gli organi di governo. In base a quanto scritto in precedenza, non sorprende il rilievo per cui l'ingresso delle condizionalità europee abbia determinato una ridotta capacità dei tradizionali circuiti democratici di intervenire sulle decisioni politiche. Per altri versi, proprio l'imposizione di obiettivi misurabili in tempistiche serrate può suggerire qualche considerazione ottimistica, accanto alle criticità esaminate. In particolare, se si considera la coesione sociale come elemento fondante della democrazia, è evidente che le risorse del PNRR possono tradursi in un miglioramento di alcune storiche problematiche della società italiana, che potrebbero livellare i diversi terreni di disuguaglianza oggi osservabili nell'arena partecipativa. Ciò potrebbe altresì condurre a una ripresa di fiducia nelle istituzioni e di conseguenza nei canali rappresentativi.

Nel contesto italiano, la stessa Corte dei conti ha rilevato che il PNRR contiene misure potenzialmente idonee agli scopi indicati. Tuttavia, il *Piano* – per come è congegnato – può avere effetto soltanto se i programmi sono realizzati nelle tempistiche previste. Da un lato, si rende necessaria a tal fine una piena ed efficace realizzazione delle riforme strutturali volte ad accrescere il capitale sociale del Paese e migliorare l'assorbimento dei fondi di coesione⁸⁵; dall'altro, occorre intervenire in modo incisivo sul pubblico impiego, per sanare quelle problematiche di lungi periodo – aggravate dai precedenti tagli alla spesa – dovute alla carenza delle competenze necessarie nell'attuale organico e ai lunghi tempi di apprendimento⁸⁶.

Per ottenere tali scopi, non resta che fare leva sui punti di forza presenti dal *Piano* stesso, i quali potrebbero essere considerati anche come ispirazione per perfezionare le condizionalità eurounitarie, disegnandole in modo più adatto allo scopo di favorire l'inclusione democratica. La premessa di tale esame è che si tratta, certo, di elementi che si muovono su un crinale

⁸³ L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *ConsultaOnline*, 2, 2022, 256 ss. Si ricorda, in merito, la peculiare funzione dei Regolamenti come «intersezione tra la forma di governo e la forma di stato», capaci di influenzare «la capacità di “rispecchiamento” dei rappresentati nei rappresentanti»: E. Gianfrancesco, *La riforma dei Regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2009, 111.

⁸⁴ F. Dal Canto, A. Sperti, Introduzione, in F. Dal Canto, A. Sperti (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021*, Torino, 2022, X. I. Baisi, *I Regolamenti parlamentari alla sfida del piano nazionale di ripresa e resilienza: la ritrovata attenzione per la valutazione delle politiche pubbliche*, in *Osservatorio sulle Fonti*, Numero Speciale Tosi Ricerca, 2023, 356 ss. Sul ruolo attuale e potenziale del Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche, cfr. M. Malvicini, *Conoscere per deliberare. la valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, 2, 2017, 15 ss.

⁸⁵ Corte dei conti, *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, cit., 58-59.

⁸⁶ *Ivi*, 75-76.

rischioso tra lo *small state*⁸⁷, che tende a svuotare l'Amministrazione per esternalizzare funzioni ai privati, e l'innovazione sociale, come capacità di elaborare continuamente strategie adatte al reale, per relazionarsi con una determinata comunità di riferimento al fine di soddisfarne i bisogni⁸⁸.

Fin qui si è osservato che il PNRR ha causato una fuga dai processi democratici nella politica nazionale. Ebbene, in tale contesto spetta agli attori che implementano il *Piano*, a livello locale e nazionale, il compito di far rientrare il pluralismo politico nei processi in modo da far dialogare i processi deliberativi con la tecnica, verso l'obiettivo di *policy* più aderenti alla realtà da regolare. In tal senso, si possono identificare due leve importanti: primo, la pluralità dei soggetti attuatori, che favorisce la capacità di sperimentare e trovare soluzioni innovative; secondo, le riforme del d.l. n. 76/2020 previste come rimedio alla cd. «Amministrazione difensiva», con la limitazione della responsabilità erariale ai casi in cui la condotta del soggetto agente è dolosamente voluta dal soggetto, con la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, oppure derivi da omissione o inerzia. Infatti, entrambe le disposizioni, per quanto rischiose nel quadro di semplificazioni determinato dal PNRR, possono diventare altresì una strada per i soggetti attuatori pubblici al fine di favorire un processo di implementazione più partecipato e pluralistico di quello che è stato immaginato a livello nazionale. In particolare, pur in presenza di un approccio centrale incentrato sulla crescita, è importante che *Italia domani* sia concepito a tutto tondo come un piano capace di dare una sostanza valoriale ai *target* sociali, ancorché caso per caso e nei limiti previsti dalla cornice del *Piano*.

L'opportunità da cogliere, in tale direzione è la rinnovata attenzione dell'Unione Europea sulla tecnica amministrativa, recepita in modo più penetrante che mai nel *Piano* italiano⁸⁹.

Il DRR promuove l'idea di una programmazione delle politiche, che se da un lato ha preoccupato per la sua potenziale capacità di sovradeterminare gli organi eletti attraverso più di una Legislatura, dall'altro lato se instradata in una dialettica corretta con la politica può dare l'opportunità di ricostituire quella capacità di visione ad ampio raggio che sembrava essersi persa nel nostro contesto repubblicano, con la fine della stagione della programmazione economica. Il *Piano*, infatti, sebbene con alterni successi, sembra sottrarre spazio alle prese di posizione partitiche – non sempre collegate a un rilievo concreto delle necessità nei territori – per ridare centralità al disegno coerente delle politiche pubbliche, che oggi devono puntare a obiettivi e tempistiche verificabili.

In questo soccorrono i criteri dettati dagli *Orientamenti della Commissione*, che valutano la spesa anche con criteri di coesione sociale e territoriale, secondo l'impronta *place-based* già descritta in precedenza. Di conseguenza, gli enti attuatori hanno la possibilità, a loro volta, di

⁸⁷ Civitarese Matteucci, *A further twist towards centralisation and uniformity. Governance and public sector reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 31. Questa visione corrisponde a una concezione dell'*open government* come *small state*, di mero supporto all'attività privata: Cfr. T. O'Reilly, *Government as a platform*, in D. Lathrop, L. Ruma (a cura di), *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, Sebastopol, 2010, 12-13.

⁸⁸ «La natura ambigua del Recovery Plan [...] deriva proprio dalla contraddizione di fondo appena indicata. Lo Stato deve favorire la formazione di capitale, a vantaggio appunto delle 'future generazioni', ma le sue scelte non devono assumere il connotato 'dirigista' che aveva caratterizzato pratiche del passato oggi considerate superate. L'impresa va coinvolta, sia sul terreno del disegno strategico del piano, sia su quello dell'effettiva gestione delle risorse impiegate, superando quanto più possibile l'intermediazione della pubblica amministrazione come 'stazione appaltante'. Sulla proprietà del capitale fisso che in tal modo verrà creato la questione resta aperta. Le infrastrutture verranno costruite dallo Stato, indebitando la collettività; sul chi se ne farà gestore ed eventualmente proprietario si vedrà più avanti nel tempo. Il principio da applicare è comunque sempre quello della 'concorrenza libera e non falsata': A. Barba, M. Pivetti, *Il "Piano di ripresa" tra interessi collettivi e interessi privati*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2021, 21.

⁸⁹ N. Lupo, *PNRR e cicli politico-elettorali*, cit., xiv.

valorizzare elementi diversi dal rientro nei parametri di bilancio, sfruttando il sostegno del DRR per andare oltre la logica della spartizione di risorse, secondo un'*outcome-based performance*⁹⁰. Diventerà dunque cruciale altresì la capacità delle Amministrazioni centrali di dialogare con i territori⁹¹, per concepire politiche *well-tailored*. Tra le carenze del complessivo disegno riformatore – quelle proprie del PNRR e quelle imposte dalle difficoltà della spesa corrente – sta tutto nelle mani delle Amministrazioni italiane la ricerca di soluzioni innovative per trasformare gli interventi *spot* del PNRR in un investimento trasformativo e generativo. Infatti, a tal fine le amministrazioni ricevono un inedito supporto in termini di formazione del personale e integrazione delle competenze necessarie mediante nuove assunzioni⁹². Sicché, l'obiettivo è di fare tesoro – specie al livello locale, fragilizzato dalle politiche dei tagli di spesa – delle opportunità offerte dal Piano in termini di formazione, interdisciplinarietà, digitalizzazione e reingegnerizzazione delle procedure, che potrebbero essere la via per affrancare il pubblico dallo stigma dell'inefficienza e puntare a una nuova valorizzazione del settore amministrativo. Da questo punto di vista, i finanziamenti previsti dal DRR sono l'opportunità per riacquisire e conservare all'interno del settore pubblico un *know how* che ha rischiato di perdersi, nel tempo, con i tagli al personale e le esternalizzazioni, che hanno causato nel tempo un allontanamento dai fabbisogni e un aumento delle inefficienze della spesa pubblica⁹³.

Centrale è altresì la costruzione di processi partecipativi nell'implementazione dei progetti, che oggi è possibile potenziare grazie alle risorse del Piano⁹⁴. Le amministrazioni titolari e i soggetti attuatori hanno l'opportunità di recuperare sul piano locale e amministrativo le esigenze democratiche che sempre sono alla base delle politiche sociali, nella consapevolezza del fatto che la consultazione e partecipazione dei regolati, sebbene richieda spazi dedicati, non si traduce necessariamente in un ritardo, ma può anche essere all'origine di un risparmio di tempi e di spesa. Inoltre, esso arricchisce l'istruttoria, come terza via tra la tecnocrazia e il populismo, che è quella di sfruttare il sapere del territorio, introducendo nel procedimento competenze e conoscenze che non sono necessariamente presenti nelle Amministrazioni, e che comunque derivano dal particolare punto di vista esperienziale delle persone che vivono un dato territorio o una data situazione. Proprio la partecipazione dei regolati consente di adottare un *rights-based approach*⁹⁵, in cui i diritti danno la misura degli interventi da effettuare

⁹⁰ «La sfida lanciata dal PNRR pare peraltro più profonda, richiedendo una maggiore consapevolezza degli effetti, in termini non solo di *output*, ma anche di *outcome*, delle politiche pubbliche avviate in questi mesi, così da riuscire a conseguire, in maniera soddisfacente, gli impegnativi *target* individuati: il che comporta la capacità di avviare *evidence-based policies* e di disporre di dati adeguati a comprendere gli strumenti migliori attraverso cui conseguire quegli obiettivi»: N. Lupo, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, cit., 3. Sull'approccio *outcome-based*, cfr. anche G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, 4, 2021, 716-717; Forum Disuguaglianze e Diversità, *Cosa pensiamo del piano inviato all'UE e "che fare ora"?*, 11/5/2021, in https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/05/COMMENTO-DI-SINTESE_PNRR_FORUMDD.x96206.pdf, 4. In particolare, sulle Regioni come enti attuatori del PNRR, R. Bifulco, *Le Regioni e la sfida della sostenibilità*, in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento, 2022, consultato in pre-print su *Luiss.it*, in <https://iris.luiss.it/handle/11385/224733>, 9 ss.

⁹¹ Pluralismo che deve ritenersi inclusivo dei livelli di governo territoriali: A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021, 209.

⁹² Nel medesimo senso sembra andare l'esclusione dello *spoils system* per le strutture destinate all'attuazione del PNRR: N. Lupo, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, cit., 3.

⁹³ A. Barba, M. Pivetti, *Il "Piano di ripresa" tra interessi collettivi e interessi privati*, cit., 18 ss.

⁹⁴ In merito, si vedano tuttavia i caveat di: F. Pizzolato, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in *Costituzionalismo.it* 1, 2023, 6-7.

⁹⁵ UN Development Group's Human Rights Working Group (UNDG-HRWG), *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, in <https://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among>

e delle sinergie da creare tra gli interventi stessi.

Ulteriore problematica della gestione centrale, cui le amministrazioni titolari possono porre parzialmente rimedio, è la scelta sulle destinazioni delle risorse, che talvolta – come si è visto – è operata attraverso i bandi. Questi ultimi – pur traducendosi in processi necessariamente competitivi – possono individuare modalità di partecipazione capaci di creare sinergie e cooperazioni, invece che competizione, eventualmente prevedendo la necessità per realtà più consolidate di creare partenariati con realtà più fragili per aiutarne il consolidamento. Inoltre, i bandi rivolti a partenariati, ad esempio, possono creare opportunità di rete che restano patrimonio delle realtà coinvolte. In alternativa, i contenuti del bando possono essere disegnati in modo da innescare meccanismi capaci di trasformare la ‘buona pratica’ in un cantiere che può supportare altre pratiche, oltre che ispirarle.

Infine, ulteriore punto delicato nell’attuazione del PNRR è il ricorso a finanziamenti privati previsto per sopperire alla carenza di quelli pubblici. Infatti, è ben evidente che l’ingresso di fondi privati può rappresentare un’opportunità, ma solo se si tiene conto di un insieme di *caveat* e vincoli, che non sembrano fatti propri dal *Piano*, ma possono essere introdotti in fase attuativa. Infatti, come accennato negli esempi riguardanti il digitale, è necessario che l’investimento privato intervenga con meccanismi regolatori capaci di assicurare che la decisione sui diritti e sul bilanciamento degli interessi resti in mano pubblica, in quanto solo il soggetto rappresentativo è legittimato a tanto⁹⁶. Al tempo stesso, però, un simile obiettivo richiede l’alleanza di diversi soggetti sui territori, specie dove il Governo nazionale ha mostrato una ridotta attenzione alla tematica.

In tal senso, tornando all’esempio della rigenerazione e degli spazi urbani, si pone la sfida democratica del governo del territorio⁹⁷. Infatti, in virtù della fase di debolezza degli enti locali, è forte la tentazione di cedere o concedere beni e servizi a privati, con forme che lasciano loro ampia libertà. Il PNRR potrebbe amplificare tale tendenza, laddove la cantierabilità e la garanzia di efficienza diventano requisiti necessari per partecipare con successo ai bandi delle Amministrazioni titolari.

In tale contesto, soluzioni che lasciano il campo libero a organizzazioni strutturate e poco accessibili – come spesso sono i privati per loro natura – rischia di falsare il gioco democratico: anche se si tratta di realtà non profit, il pericolo è che diventino interlocutori privilegiate nel rapporto tra l’amministrazione e la società civile, offuscando interessi più deboli. Pertanto, è fondamentale che queste entità private siano capaci di coinvolgere la città nel senso più ampio ed eterogeneo possibile⁹⁸ e comunque siano soggette a meccanismi di controllo.

Diverse esperienze europee hanno reagito in questi casi tentando di immaginare modalità non speculative di investimento privato sui territori, a partire da una rete di cooperazione tra istituzioni, finanza etica, nonché abitanti e realtà comunitarie di quartiere. Si tratta di sperimentazioni – legate soprattutto all’abitare o all’impresa sociale – che grazie alle reti esistenti riescono a creare una forma di cd. «proprietà d’uso», cioè esercitare un diritto di proprietà commisurato al valore d’uso dell’immobile, piuttosto che al suo uso speculativo

un-agencies/. Cfr. M. Broberg, H.-O. Sano, *Strengths and weaknesses in a human rights-based approach to international development – an analysis of a rights-based approach to development assistance based on practical experiences*, in *The Int’l Journ. of Hum. Rights*, 22(5), 2018, 666 ss.

⁹⁶ G. De Minico, *Regole. Comando e consenso*, Torino, 2005, 151-169.

⁹⁷ S.R. Miller, *Community Land Trusts: Why Now Is the Time to Integrate This Housing Activists’ Tool into Local Government Affordable Housing Policies*, in *Jour. of Afford. Housing & Community Development Law*, 23(3-4), 2015, 369; K. Liegel, G. Duvernoy, *Land Trusts: Shaping the Landscape of Our Nation*, in *Natural Res. & Env.*, 17(2), 2002, 95.

⁹⁸ T. Moore, K. McKee, *Empowering Local Communities? An International Review of Community Land Trusts*, in *Hous. Stud.*, 27(2), 2012, 286-287; K. Liegel, G. Duvernoy, *Land Trusts*, cit., 127-128.

finalizzato a ottenere la rendita più elevata possibile. In questo senso, tali strumenti mirano a preservare l'uso del territorio da parte dei suoi abitanti e delle sue abitanti, evitando che diritti fondamentali come il diritto all'abitare e il diritto alla città dipendano dalle dinamiche del mercato finanziario prima che dalle scelte di politica urbana.

Ad esempio, in Germania il *Mietshäuser Syndikat*⁹⁹, una società a responsabilità limitata (*GmbH*) per l'acquisizione congiunta di abitazioni, ha creato reti di abitazioni e spazi accessibili prevedendo l'acquisto di ciascun immobile da parte di una *GmbH* formata da due soci: il *Syndikat* e l'associazione delle persone che intendono abitare la casa. Entrambi i *partner* hanno uguale diritto di voto, sicché il *Syndikat* può impedire qualsiasi forma di rivendita da parte dell'associazione che non rispetti il principio fondamentale alla base dell'accordo originario, cioè di mantenere l'immobile a un uso socio-abitativo e a canoni calmierati. A sua volta, il *Syndikat* al suo interno ha una modalità decisionale fondata sul consenso, costruita in modo da rendere difficile la rottura dell'accordo iniziale, grazie al reciproco controllo di chi vi fa parte.

Analogamente, nel mondo anglosassone, il *Community Land Trust* (CLT) è *trust* fondiario senza scopo di lucro che gestisce alloggi a prezzi accessibili e per conto di una comunità, in base ad alcuni requisiti giuridici che servono a rafforzarne la capacità di essere esponente della Comunità¹⁰⁰. Lo strumento del *trust* consente di separare il valore e la proprietà del terreno da quelli dell'edificio, sicché i CLT possono fittare case o venderle dietro pagamento di un canone – simile a un canone di superficie – per la costruzione su suolo di proprietà del *trust*¹⁰¹. In tali casi, e altri simili concepiti in altri ordinamenti, il paradigma tradizionale proprietario è riletto attraverso lo stesso esercizio dei diritti proprietari, il quale – come avviene nel caso esemplare del *copyleft*¹⁰² – viene usato per uno scopo opposto a quello tipico: rendere accessibile il bene e sottrarlo durevolmente al mercato speculativo. Ciò è possibile grazie alle modalità di *governance*, dove l'autonomia privata è usata per depotenziare in modo durevole le facoltà connesse alla proprietà stessa. Nella sostanza, il diritto di alienare e locare il bene non si presenta più come esercizio di una volontà unilaterale, bensì come un incontro di volontà che avviene in un processo collettivo¹⁰³, distribuito in un sistema di controlli e contrappesi reciproci che intrecciano partecipazione comunitaria e strumenti di diritto privato, assicurando il rispetto di un comune «protocollo di consenso»¹⁰⁴.

Tali esperimenti sono solo un esempio di come sia possibile in diversi ambiti concepire modelli di investimento privato rispettosi dei diritti fondamentali, grazie alla cooperazione di diversi attori. I finanziamenti del PNRR potrebbero essere un'opportunità per costruire simili

⁹⁹ <https://www.syndikat.org/en/>.

¹⁰⁰ Nel diritto inglese, ad esempio, il CLT è regolato dallo *Housing and Regeneration Act 2008*, UK Public General Acts 2008 c.17, sec. 79. Esso deve essere espressamente creato per servire gli interessi sociali, economici e ambientali di una comunità locale definita, in particolare assicurando che i beni siano venduti o valorizzati soltanto per questi scopi (*subsec. 4*); non deve essere a scopo di lucro (*Ibidem*); devono lasciare la possibilità alle persone che vivono nella comunità di aderire al CLT (*subsec. 5*).

¹⁰¹ <http://www.communitylandtrusts.org.uk/what-is-a-clt/about-clts>.

¹⁰² Il principio del «rovesciamento» del diritto di proprietà intellettuale – alla base del *copyleft* – è illustrato, ad esempio, in: <https://www.gnu.org/copyleft/>.

¹⁰³ Questo aspetto, per la verità, è presente in misura diversa in diversi casi, e particolarmente pronunciato proprio nel *Syndikat*. Cfr. l'intervista di Silvia Cafora a Marina Noussan: S. Cafora, *CAPITOLO 2. Abitare collaborativo, le pratiche. Mietsbäuser Syndikat. Fondazioni Edith Maryon e Trias, Community Land Trust*, in S. Cafora (a cura di), *Abitare pioniere. Innovazione democratica e nuovi paradigmi economici in risposta alla finanziarizzazione*, Milano, 2020.

¹⁰⁴ Il termine è preso in prestito dall'ambito della tecnologia *blockchain*. Certo, si tratta in questo caso di un diverso tipo di atto di volontà, che non è una volontà negoziale, ma serve a certificare una transazione più che a determinarla; tuttavia, è simile il criterio – rivelatosi nella pratica molto efficace – di distribuire la decisione per evitare un comportamento che infrange la regola comune.

reti, fermo restando che gli obiettivi sociali menzionati non dovrebbero essere solo uno sforzo della finanza etica e delle comunità militanti. Infatti, al di là dei rischi e dei punti deboli di ogni esperienza, il pericolo latente «nello sviluppo di pratiche comunitarie è quello che venga meno il supporto del governo, ovvero che le comunità facciano il lavoro del pubblico». Di conseguenza, è necessario ritenere che lo Stato in questi casi non prenda l'intervento privato come un'occasione di deresponsabilizzazione, con conseguente «privatizzazione delle responsabilità»¹⁰⁵; infatti, è pacifico che alcune funzioni, tra cui sicuramente quella del governo democratico del territorio, restino comunque compiti cui il pubblico deve adempiere.

5. Conclusioni. Da quanto emerso, si può concludere che le condizionalità del PNRR sono intervenute a catalizzare politiche sociali e di coesione rispetto alle quali l'austerità da tempo «stava stretta»¹⁰⁶. Tuttavia, si è potuto anche osservare come il DRR abbia avuto effetti ambivalenti in tema di partecipazione democratica, in quanto si è innestato, ed è stato assorbito, dalle dinamiche centralistiche già esistenti nella forma di Governo.

In tal senso, si è ragionato sui punti deboli delle condizionalità imposte dal DRR, ma anche sui loro punti di forza, capaci di realizzare politiche sociali di lungo periodo, quale premessa ineludibile di qualsiasi ragionamento sulla rappresentanza.

Allo stato attuale, gli indicatori previsti dal *Dispositivo* eurounitario hanno costituito dei parametri importanti, alla luce dei quali può essere evidenziata la responsabilità del regolatore nazionale nel raggiungimento degli obiettivi. Chiaramente, infatti, le strutture eccezionali di *governance* del PNRR potrebbero parzialmente giustificarsi soltanto alla luce dei loro risultati di *policy*, cioè se dovessero mostrarsi effettivamente funzionali a realizzare un aumento dell'uguaglianza nel lungo periodo.

A tal fine, sono necessarie indicazioni operative che potrebbero essere proposte, *de iure condendo*, come nuove condizionalità, volte a bilanciare l'influenza sui processi decisionali interni attraverso il rilancio della fiducia e della partecipazione su vasta scala nei territori. In particolare, si rende necessario un investimento deciso sulle capacità del settore pubblico, con risorse vincolate a favorire la democrazia partecipativa e deliberativa nei processi, la coprogettazione sui territori e la ricerca di soluzioni innovative per il funzionamento dell'amministrazione.

Abstract. L'articolo analizza le nuove condizionalità del *Next Generation EU* (NGEU) e i suoi effetti – presenti e potenziali – sulle dinamiche democratiche degli Stati, in particolare nell'ordinamento italiano. Si esamina dunque non solo l'impatto del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* sull'equilibrio tra gli organi di governo, ma anche la sua potenzialità di fondare la partecipazione democratica su nuove basi sociali, grazie alla previsione di obiettivi di *policy* misurabili.

Ci si interroga, così, sul ruolo del DRR nella creazione di nuovi spazi partecipativi e la sua capacità di salvaguardare l'autodeterminazione democratica.

Abstract. The article analyzes the new conditionalities of the *Next Generation EU* (NGEU) and their present and potential effects on the democratic dynamics of states, particularly within the Italian legal framework. It not only examines the impact of the National Recovery

¹⁰⁵ A.I. Arena, *Un tentativo di individuare limiti alla privatizzazione nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2020, 43 ss.

¹⁰⁶ Comitato per l'Abolizione dei Debiti Illegittimi (CADTM), *Il debito ai tempi del covid. Next generation EU. Nuovi assetti europei?*, 2021, in <https://www.popoffquotidiano.it/wp-content/uploads/2021/07/IL-DEBITO-AI-TEMPI-DEL-COVID-30.06.2021-HD.pdf>, 7.

and *Resilience Plan* on the balance of governing bodies but also explores its potential to establish democratic participation on new social foundations, thanks to the inclusion of measurable policy objectives. The article raises questions about the role of the *Dispositivo di Ripresa e Resilienza* (DRR) in creating new participatory spaces and its ability to safeguard democratic self-determination.

Parole chiave. Condizionalità – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – crisi della rappresentanza – equilibrio tra i poteri – programmazione delle politiche.

Key words. Conditionality – National Recovery and Resilience Plan – crisis of representation – balance of powers – policy programming.