

I RIFLESSI LOCALI DELL'AUSTERITÀ NELL'EPOCA DEL DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA*.

di Maria Francesca De Tullio**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. Vincoli finanziari europei e politiche locali. – 2.1. Politiche austeritarie e diritti sociali nell'Unione Europea. – 2.2. L'effetto sugli enti locali nell'ordinamento italiano. – 3. Novità e continuità nel Dispositivo di Ripresa e Resilienza. – 3.1. Il Dispositivo di Ripresa e Resilienza. – 3.2. Un cambio di passo rispetto all'austerità? – 4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e i territori. – 4.1. Il pluralismo territoriale nella gestazione e *governance* del Piano. – 4.2. I contenuti del Piano: le misure per i territori. – 4.3. Le riforme previste nel Piano. – 5. Conclusioni.

181

1. Introduzione.

Il lavoro ricostruisce come le politiche di ripresa dell'Unione Europea (UE) dopo la pandemia del Covid-19 abbiano influito sull'autonomia di spesa degli enti locali. Il punto di fuga dell'analisi è nella realizzazione di politiche locali coerenti con i diritti fondamentali e in particolare quelli sociali, attraverso il ripianamento delle disuguaglianze esistenti tra territori e nei territori.

Il livello locale è centrale nello studio per la sua crescente importanza nel contesto europeo, considerato che le istituzioni di prossimità giocano un ruolo cruciale nell'individuazione e tutela dei bisogni essenziali¹. Basti ricordare che gli enti locali prendono in carico diversi aspetti di quello che viene definito *diritto alla città*: i servizi sociali, l'abitare, la pianificazione degli spazi urbani, alcuni servizi di pubblica utilità... In tutti questi ambiti, tali istituzioni risultano essere la prima frontiera rispetto ai bisogni, e dunque in molti casi

* Sottoposto a referaggio.

** Ricercatrice di Diritto costituzionale – Università di Napoli Federico II.

¹ Un passaggio fondamentale di questa tendenza è stata la *Urban Agenda*, cfr.: *Establishing the Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam'*, agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands, in https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf, p. 3.

catalizzatrici di soluzioni innovative per l'impiego delle risorse, anche nell'ambito della democrazia partecipativa².

D'altro canto, però, questi grandi temi devono confrontarsi con i vincoli finanziari generati dal processo di integrazione europea, soprattutto con l'ingresso della moneta unica e le misure di reazione alla crisi del 2008. Queste limitazioni hanno compresso la capacità di spesa pubblica, con inevitabili ripercussioni sull'autonomia politica dei territori, intrinsecamente legata alla disponibilità di risorse utilizzabili in base al proprio indirizzo politico.

Alla luce di tali questioni, dunque, il presente lavoro si interroga sulla ricaduta locale delle politiche di bilancio eurounitarie, prendendo in esame le novità introdotte dalle misure post-pandemiche. In particolare, ci si soffermerà sul Next Generation EU (NGEU), che è emblematico dei mutamenti indotti dall'emergenza, in quanto prevede strategie di reperimento ed erogazione dei fondi per certi versi inedite nell'UE. Questi ultimi profili saranno esaminati accanto a quelli che si pongono invece in continuità con lo scenario preesistente. L'obiettivo finale è osservare l'impatto sull'autonomia locale, con specifico riferimento all'utilizzo delle risorse per finalità sociali e di uguaglianza sostanziale.

2. Vincoli finanziari europei e politiche locali.

Il tema del debito pubblico è critico tanto per l'autodeterminazione democratica quanto per i diritti fondamentali. L'indebitamento è uno strumento che può rendersi necessario al fine di reperire le risorse essenziali per l'attuazione dell'indirizzo politico e dei doveri sociali di un ente pubblico³; tuttavia, può trasformarsi in uno strumento di assoggettamento dello stesso ente debitore al creditore privato.

Questo fenomeno è stato ben chiaro nelle ex colonie europee, dove si è presentato nella sua forma più estrema. Gli Stati colonizzatori hanno lasciato che i finanziatori privati applicassero condizioni di prestito sproporzionate, acquistando titoli per un valore

² Del resto, la scala locale è cruciale anche in alcuni esperimenti considerati archetipici della democrazia partecipativa, cfr.: T. Wood e W.E. Murray, *Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared*, in *ERLACS*, n. 83/2007, pp. 25-30. Si veda anche S. Baierle, *The Porto Alegre Thermidor? Brazil's 'Participatory Budget' at the Crossroads*, in *Socialist Register*, 2003, pp. 316-321.

³ Cfr. L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 139.

nominale molto superiore al prezzo corrisposto, nonché con tassi di interesse particolarmente elevati⁴. Queste clausole contrattuali sono state accettate con una forma di coartazione della volontà dello Stato debitore, costretto dalle necessità belliche legate alla decolonizzazione, da imposizioni dei regimi coloniali o ancora da governi locali corrotti. Gli Stati si trovano allora in un circolo vizioso, costretti a contrarre ulteriori debiti per saldare gli interessi venuti a scadenza.

Sistematicamente, le rinegoziazioni del debito con i creditori e gli aiuti pubblici internazionali sono stati accompagnati da condizionalità, cioè azioni o requisiti imposti come pregiudiziale per ottenere l'erogazione del credito⁵. Si tratta di misure che tendono a ridurre le uscite e ampliare le entrate, con il fine dichiarato di rafforzare la garanzia patrimoniale del debitore. Ad esempio, si prevedono il ridimensionamento dei servizi pubblici e del personale amministrativo, la privatizzazione di infrastrutture e servizi o la messa a reddito del patrimonio. Dal punto di vista formale, queste condizioni sono oneri. Tuttavia, nella sostanza lo stato di necessità economica genera una situazione soggettiva molto più vicina a un obbligo: la rinuncia al prestito è un'opzione solo virtualmente possibile, ma in realtà difficilmente praticabile, in presenza di uno stato di necessità economico⁶.

Evidente è l'impatto sui diritti fondamentali⁷, che necessitano di risorse per la loro tutela. Inoltre, è controversa l'idea di una loro efficacia *a priori* per la crescita economica. Da un lato, provvedimenti calati dall'alto difficilmente sono in grado di adattarsi allo specifico contesto socio-politico ed economico⁸. Dall'altro, il taglio alla spesa pubblica ridimensiona

⁴ Cfr. É. Toussaint, *Le système dette. Histoire des dettes souveraines et de leur répudiation*, Parigi, Editions Les Liens Qui Libèrent, 2017, versione ePub, cap. 1.

⁵ Con particolare riferimento al caso emblematico del Fondo Monetario Internazionale, cfr.: J.E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, New York, W.W. Norton & Company, 2002, trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi, 2002, p. 53 ss.

⁶ Questa situazione è stata discussa con accenti fortemente critici, che la definiscono, ad esempio, come "usura internazionale" (J. Vega Vega, *The International Crime Of Usury: The Third World's Usurious Foreign Debt*, in *Crime and Social Justice*, n. 30/1987, pp. 54-58) e *neocolonialismo giuridico* (R. Chimuris, *Neocolonialismo jurídico: ¿la apropiación del Estado de Derecho?*, in A. Gomes de Vasconcelos e R. Chimuris (a cura di), *Direito e economia. Neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global*, Napoli, La città del sole, p. 46 ss.). Per tali ragioni, una parte della dottrina ha ragionato sulla possibile esistenza di obblighi dei Paesi creditori di rispetto e garanzia dei diritti fondamentali nei Paesi debitori, cfr.: E. Luce Scali, *Extraterritorial human rights obligations and sovereign debt*, in M. Gibney, G. Erdem Türkelli, M. Krajewski e W. Vandenhoe (a cura di), *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations*, New York, Routledge, 2022, p. 248 ss.

⁷ Cfr. I. Bantekas e C. Lumina (a cura di), *Sovereign Debt and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2018, in part. i contributi di O. De Schutter, T. Jones, I. Bantekas, J.P. Bohoslavsky e F.C. Ebert, S. Joseph.

⁸ Cfr. J.E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, cit., p. 89 ss.

anche la stessa struttura amministrativa, che invece sarebbe necessaria ai fini di un uso efficiente dei finanziamenti.

L'elaborazione fin qui riportata è rilevante nel contesto dell'Unione Europea, in quanto – pur nella diversità degli scenari – spiega in modo chiaro i meccanismi con cui il debito si ripercuote sull'autodeterminazione degli enti pubblici e i diritti fondamentali.

2.1. Politiche austeritarie e diritti sociali nell'Unione Europea.

Il tema del pareggio di bilancio, tra entrate e spese, è stato centrale nell'UE, a partire dalla formazione della moneta unica, che richiedeva la stabilizzazione dei prezzi e il controllo dell'inflazione⁹. Tale obiettivo è il risultato di una scelta politica¹⁰, perseguita con un insieme di misure basate su un medesimo assunto ideologico: che i Governi fossero tentati di usare la leva monetaria per spendere in modo eccessivo, generando un'impennata dell'inflazione, con possibili ripercussioni anche su altri Stati dell'Eurozona¹¹. Così, all'UE è stata destinata la competenza sulla politica monetaria¹², con la rinuncia degli Stati alla possibilità di monetizzare il proprio debito. Le politiche economiche e fiscali sono rimaste in capo agli Stati, ma con alcuni compiti di coordinamento in capo all'UE, che avrebbero avuto un impatto rilevante sulle scelte finanziarie degli Stati¹³. In principio, l'art.

⁹ Cfr. Comitato Delors (1988-1989), *Rapporto sull'Unione economica e monetaria nella Comunità europea* https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/documents/delc_3/index.it.html.

¹⁰ Cfr. A. Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2011, p. 13 ss.

¹¹ L'innalzamento del debito pubblico era ritenuto nocivo per tale obiettivo per almeno due ragioni: in primo luogo, l'innalzamento della spesa pubblica causa un aumento della domanda in proporzione all'offerta e, quindi, un aumento dei prezzi; in secondo luogo, l'aumento del debito pubblico rispetto al PIL spinge i governi a monetizzare il debito, cioè a finanziarlo con l'emissione di nuova moneta, aumentando così l'inflazione: Cfr. J. Miranda Sarmiento, *Public Finance and National Accounts in the European Context*, Cham, Springer Nature Switzerland AG, 2018, pp. 4-6.

¹² Cfr. *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* (TCE), in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>, artt. 127-133, ex artt. 105-110 del *Trattato che Istituisce la Comunità Europea* (TCE).

¹³ Tali misure hanno inciso sulla capacità di spesa al livello nazionale, pur essendo controversa la loro idoneità a rappresentare una *governance* solida dell'economia UE, soprattutto in fasi di crisi come quella del 2008. È stato osservato che l'apparato istituzionale UE, al momento della crisi, era impreparato a ipotesi del genere, in quanto aveva sottratto agli Stati poteri macroeconomici che non ha successivamente attribuito ad alcun organo UE; questa è una delle ragioni per cui la BCE ha dovuto adoperare un'interpretazione estensiva del proprio mandato, cfr.: E. Paparella, *Il Fondo Monetario Internazionale nell'Eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 117-122. Inoltre, l'UE ha dovuto affrontare al tempo stesso la crisi e il problema di darsi una *governance* istituzionale capace di fare fronte alla crisi stessa, cfr.: R. Baldwin, T. Beck, A. Bénassy-Quéré, O. Blanchard, G. Corsetti, P. de Grauwe, W. den Haan, F. Giavazzi, D. Gros, S. Kalemli-Ozcan, S. Micossi, E. Papaioannou, P. Pesenti, C. Pissarides, G.

126 TFUE (ex art. 104 TCE) ha imposto il contenimento del *deficit*, rafforzato dai parametri prudenziali di bilancio previsti nel Patto di Stabilità e Crescita¹⁴. Tale sistema è stato puntellato da due fondamentali pilastri: l'indipendenza della Banca Centrale Europea (BCE) rispetto agli organi rappresentativi¹⁵ (artt. 130 TFUE, ex art. 108 TCE) – rafforzata dal divieto di finanziare direttamente le spese degli Stati (art. 123 TFUE, ex art. 101 TCE) – e il divieto di *bailout*, sia da parte degli Stati che dell'UE stessa (art. 125 TFUE, ex art. 103 TCE)¹⁶. In breve, la costruzione della moneta unica ha richiesto l'affermazione di una regola generale: la responsabilità nazionale dei bilanci – con l'esclusione in principio di forme di solidarietà internazionale – e l'imperativo del rigore fiscale, soprattutto attraverso la riduzione della spesa.

Tabellini e B. Weder di Mauro, *Rebooting the Eurozone: Step 1 – agreeing a crisis narrative*, Centre for Economic Policy Research, Policy Insight, n. 85/2015, p. 3. Infatti, la dottrina ha ricostruito il momento successivo alla crisi come produttivo, per molti versi, di nuovo diritto. Riprendendo la sintesi di R. Perez, si possono raggruppare queste modifiche in tre principali filoni: la creazione di sistemi di prevenzione del rischio bancario e finanziario, attraverso l'European Systemic Risk Board (ESRB) e lo European System of Financial Supervision (ESFS); la revisione dei vincoli del PSC e il coordinamento delle politiche economiche, nell'ambito del semestre europeo: cfr. R. Perez, *IX. Il controllo della finanza pubblica*, in S. Cassese (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 2021, p. 367. Più in generale, sulla risposta dell'UE alla crisi, cfr.: J.K. Jackson, *Chapter 2. The Financial Crisis: Impact on and Response by the European Union*, in B.L. Whitley (a cura di), *European Response to the Financial Crisis*, New York, Nova Science, 2010, pp. 31-48. Parte della dottrina ha individuato le diverse misure prese durante la crisi – il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria, l'Autorità Bancaria Europea, l'Autorità Europea degli Strumenti Finanziari e dei Mercati e la Autorità Europea delle Assicurazioni e delle Pensioni Aziendali e Professionali – come un'occasione per rimediare a un deficit di *governance* dovuto all'incompletezza del processo di integrazione europea: F. Brunet, *The Great Recession and the American and European Economic Governance Challenges*, in *L'Europe en Formation*, n. 360(2)/2011, p. 70.

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/glossary/stability-and-growth-pact.html>. Cfr. Regolamento (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, GU L 209 del 2.8.1997, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:01997R1466-20111213&from=EN>; Regolamento (CE) N. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, GU L 209, 2.8.1997, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:01997R1467-20111213&from=EN>.

¹⁵ Nel medesimo articolo è previsto, infatti, che la BCE e le banche centrali nazionali non possano «sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo»: R. Dall'Orto Mas, B. Vonessen, C. Fehlker e K. Arnold, *The case for central bank independence. A review of key issues in the international debate*, European Central Bank Occasional Paper Series, paper n. 248, October 2020, p. 14 ss. L'indipendenza della BCE è stata motivata dal timore che i Governi potessero avvalersi della BCE – e quindi della possibilità che quest'ultima emetta moneta per finanziare il debito pubblico – per spendere in modo eccessivo, al solo fine di ottenere il consenso elettorale, cfr.: P. De Sena e S. D'Acunto, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, pp. 129-131. Tuttavia, si tratta di fatto di una sottrazione della Banca Centrale a una responsabilità rispetto all'interesse generale, che a lungo andare ha affidato la regolazione macroeconomica ai mercati: gli Stati non potevano intervenire a causa dei vincoli alla spesa, né poteva intervenire la politica monetaria, cui era imposto di dedicarsi alla stabilità dei prezzi.

¹⁶ F. Salmoni, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p. 167.

Come è noto, il *trend* è stato rafforzato in reazione alla crisi del 2008 e del 2011¹⁷: l'Unione Europea ha introdotto il Semestre Europeo – come meccanismo di coordinamento volto a prevenire *ex ante* lo sfioramento dei limiti di bilancio – e ha irrigidito i parametri del Patto di Stabilità e Crescita. Con la firma del *Fiscal Compact*¹⁸, tali limiti sono stati altresì introdotti negli ordinamenti nazionali, con modalità tali da assicurarne la natura vincolante. In questa sede giova ricordare che tale sistema ha influenzato altresì la disciplina degli aiuti finanziari. Infatti, la normativa sopra citata non ha impedito di supportare i singoli Stati più colpiti¹⁹, allorché è stato chiaro che le loro difficoltà potevano avere impatti anche sulle economie degli altri Paesi²⁰. Tuttavia, si sono dovute sfruttare le eccezioni previste dai Trattati – in particolare, l'art. 122 TFUE – oppure interpretazioni estensive delle competenze previste nel diritto convenzionale. Peraltro, tale supporto è stato condizionato a misure di rientro finanziario, in termini tanto di misure macroeconomiche, quanto di riforme strutturali, simili a quelle descritte nel diverso contesto delle ex colonie europee²¹.

¹⁷ Il riferimento è, naturalmente, al cd. *six pack* (regolamenti 1173-1177/2011 e direttiva 2011/85/UE), al *two pack* (Regolamenti 472 e 473/2013) e al cd. *Fiscal Compact* (vd. *infra*).

¹⁸ *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia* (d'ora in poi *Fiscal Compact*), 2/3/2012, in <https://www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf>.

¹⁹ Il riferimento è allo European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) e allo European Financial Stability Facility (EFSF). Oggi, il quadro di riferimento per chiedere aiuti finanziari è dettato all'interno del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), introdotto da un trattato esterno all'UE (*Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica Portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia*, ottobre 2012, in https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_it.pdf), ancorché richiamato nell'art. 136 TFUE, che introduce altresì il requisito di una rigorosa condizionalità per qualsiasi forma di aiuto, cfr.: G. Bucci, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012, pp. 27-28; L. Patruno, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, p. 8.

²⁰ Questi piani "si sono configurati formalmente come piani di salvataggio agli Stati, ma sono stati nella sostanza piani di salvataggio delle banche dei paesi creditori, che avrebbero avuto enormi perdite o sofferenze nel caso di una crisi debitoria o peggio un default dei paesi creditori": L. Sica, *Deficit di bilancio e forma di Stato. Dallo Stato democratico-sociale alla governance economica europea*, Tesi di dottorato, Università degli Studi di Napoli Federico II, 2017, p. 105.

²¹ Il *Fiscal Compact* prescrive che i Paesi che richiedono qualsiasi forma di aiuto finanziario devono ratificare il trattato e rispettare la regola del pareggio di bilancio, oppure avere adottato meccanismi che vanno in tale direzione, cfr.: J. Miranda Sarmiento, *Public Finance and National Accounts in the European Context*, cit., pp. 52-54.

2.2. L'effetto sugli enti locali nell'ordinamento italiano.

Nell'ordinamento italiano, le politiche eurounitarie appena descritte hanno avuto ovvie ripercussioni anche sull'autonomia di spesa degli enti locali, e quindi sulla loro autonomia politica.

Sin dagli inizi, gli obblighi europei gravanti sugli Stati hanno determinato la necessità di limitare anche la spesa locale, per impedire che il patto di stabilità fosse violato dall'Italia per effetto delle violazioni delle Regioni e delle autonomie locali. Proprio per questo è stato previsto il meccanismo del c.d. patto di stabilità interno²², diretto a contenere il disavanzo di Regioni ed enti locali, disciplinando così il concorso di questi soggetti al risanamento dei conti pubblici²³.

Questa imposizione di vincoli dal livello centrale e sovranazionale era in apparente contraddizione con il decentramento che si affermava a livello nazionale.

Proprio negli anni '90, infatti, si è avviato un dibattito che sarebbe poi sfociato nella l. cost. n. 3/2001, la quale ha introdotto un ampio disegno di decentramento nella seconda parte della Costituzione. In particolare, in tema di gestione delle risorse pubbliche, il nuovo art. 119 Cost. ha previsto l'autonomia economica e finanziaria delle Regioni e degli enti locali. Come è noto, la riforma è stata trainata in parte da obiettivi di riconoscimento delle istituzioni più vicine alla cittadinanza, ai suoi bisogni e ai suoi indirizzi politici. Tuttavia, se si guarda agli aspetti finanziari – centrali altresì nella distribuzione del potere politico – appare evidente che l'imperativo democratico è stato quanto meno poco attento alle esigenze di uguaglianza sostanziale. La norma mira a realizzare principi di efficienza e *accountability* delle amministrazioni locali prevedendo in linea di principio che le risorse restino nel territorio dove sono prodotte, seppure con alcune forme di perequazione. Come conseguenza, la distribuzione concreta delle risorse realizza una forma di *federalismo fiscale* che fatica a tramutarsi in uguaglianza sostanziale tra territori, come dimostra il lungo

²² Art. 28, l. n. 448/1998.

²³ Questa disciplina e le successive, introdotte con la medesima *ratio*, hanno altresì lo scopo di responsabilizzare le amministrazioni locali rispetto a prassi discutibili di gestione finanziaria, cfr.: G. Rivosecchi, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021, p. XI.

e incompiuto dibattito sui livelli essenziali delle prestazioni, da assicurare su tutto il territorio nazionale²⁴.

Le incertezze di questa revisione hanno fatto sì che il federalismo fiscale stentasse a trovare una sicura applicazione²⁵, specie per quanto riguarda il necessario investimento nella coesione sociale e territoriale. Nel pieno di questa incertezza sono intervenuti i nuovi vincoli finanziari dell'Unione Europea, in seguito alla crisi economica del 2008 e del 2011²⁶. Queste ultime hanno rappresentato una *inversione a u* rispetto alla riforma costituzionale, in quanto hanno determinato un nuovo accentramento basato sul controllo dei vincoli finanziari²⁷. Infatti, la revisione del 2012²⁸ – emanata in attuazione del cd. *Fiscal*

²⁴ Sul punto si veda, *ex multis*: G. Viesti, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Bari-Roma, Laterza, 2021, pp. 312-314; Gruppo di lavoro SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, *La finanza delle Regioni: meccanismi di riparto e costi standard*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 4/2010, p. 800.

²⁵ Cfr. P. Lo Duca, *Il federalismo fiscale: una riforma dimezzata? Stato della legislazione, problemi aperti e prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 14/2014, pp. 9-19. Tali difficoltà sono state accertate anche dalla Corte costituzionale, nel 2005 e successivamente nel 2013 (sentt. nn. 222/2005, 273/2013). Cfr. G. Rivosecchi, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, pp. 2-3. In realtà, è stata osservata una ben più ampia difficoltà di realizzazione pratica delle autonomie come concepite dalla riforma del Titolo V, cfr.: P. Caretti, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 569-570. Ciò è dovuto anche alla giurisprudenza della Corte, che ha continuato a far valere esigenze unitarie, cfr.: L. Cappuccio, *Le Regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma: Quale futuro?*, in *Revista D'estudis autonòmics i federals*, n. 26/2017, pp. 137-138.

²⁶ Cfr. L. Vandelli, *Transformations and Innovations of Territorial Autonomies in the Aftermath of the Economic Crisis*, in F. Merloni e A. Pioggia (a cura di), *European Democratic Institutions and Administrations. Cohesion and Innovation in Times of Economic Crisis*, Cham – Torino, Springer – Giappichelli, 2017, pp. 100-116.

²⁷ Ad esempio, si veda il d.lgs. n. 118/2011. Cfr. C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2012, p. 807; A. D'Andrea, *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2003, p. 496. È stato sottolineato che in realtà già in precedenza l'ordinamento faticava a liberarsi della sua matrice centralistica, trovando un adeguato bilanciamento tra unità e autonomie, cfr.: A. Deffenu e S. Pajno, *Il regionalismo italiano a vent'anni dalla riforma del Titolo V: prime riflessioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 86.

²⁸ Cfr. l. cost. n. 1/2012, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*. La discussione di questa riforma sarà limitata, in questa sede, agli aspetti riguardanti in particolare gli enti locali. In generale, sulla l. cost. n. 1/2012, si vedano *ex multis* A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2012, p. 3 ss.; D. De Grazia, *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, § 2; R. Manfellotti, *Considerazioni preliminari allo studio della riforma dell'art. 81 Cost. (l. cost. n. 1 del 2012)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2014. Più in generale sulla ricaduta nazionale delle regole di bilancio eurolunitarie, cfr.: R. Bifulco e O. Roselli, *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013; F. Angelini e M. Benvenuti, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012; C. Bergonzini, *Parlamento e decisione di bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2014; B. Brancati (a cura di), *Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa*, Roma, Corte costituzionale, 2015; S. Caldarelli, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, Roma, Roma Tre Press, 2020; O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016; M. D'Amico e F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, Franco Angeli, 2017; S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali*

*Compact*²⁹ – ha costituzionalizzato espressamente il principio di equilibrio di bilancio³⁰, e al tempo stesso ha impresso una spinta accentratrice al sistema costituzionale, attraverso la leva della competenza sul bilancio³¹.

In primo luogo, il taglio alle risorse ha messo in forse la determinazione e il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono i diritti civili e sociali³², con conseguenze che si ripercuoteranno nelle aree economicamente più svantaggiate del Paese, dove è proprio la carenza di servizi a costituire il maggior peso per la popolazione³³. In secondo luogo, il modo in cui è stata costruita la riforma ha contraddetto la spinta autonomistica, determinando un nuovo accentramento basato sul controllo dei vincoli di bilancio³⁴.

e crisi economica. *Problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2015; M. Panebianco, *Il Parlamento fra pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, Roma, Aracne, 2014; M. Salerno, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2014; E. Cavasino, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, Aracne, 2012.

²⁹ V.R. Speranza, *Pareggio di bilancio, Fiscal Compact e diritti sociali. Finis Europae?*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, a. XXVII, n. 1-2/2013, pp. 119-122. Cfr., in senso critico, R. Perez, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10/2012, p. 929 ss.; N. D'Amico, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2012, p. 933 ss.; A. Cozzolino, *Se vogliamo che tutto resti com'è: riflessioni critiche intorno all'ultimo Libro Bianco della Commissione*, in R.S. De Fazio, A. Giattini e V. Prisco (a cura di), *Scenari sul futuro dell'Europa: sfide e prospettive. Considerazioni a margine del Libro Bianco della Commissione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 22-24.

³⁰ L'espressione usata dalla Costituzione è «equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio». Sulla definizione dell'espressione e i rapporti con il principio del pareggio di bilancio: C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., pp. 803-804.

³¹ Cfr. F. Bocchini, *La legge n. 21 del 28 febbraio 2021 e l'art. 81 Costituzione: profili costituzionali*, in *Nomos*, n. 1/2021, p. 11; A. D'Andrea, *Intervento alla tavola rotonda virtuale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2003, p. 496; G.G. Carboni, *Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *RivistaAic.it*, n. 2/2014, p. 12. È stato sottolineato che in realtà già in precedenza l'ordinamento faticava a liberarsi della sua matrice centralistica, trovando un adeguato bilanciamento tra unità e autonomie: A. Deffenu e S. Pajno, *Il regionalismo italiano a vent'anni dalla riforma del Titolo V: prime riflessioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, p. 86; C. Equizi, *I rapporti finanziari fra Stato e Regioni: supremazia o collaborazione?*, Relazione al Seminario annuale con i dottorandi in materie gius-pubblicistiche, Università degli Studi "Roma Tre" – 29 settembre 2021, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2022. Nella medesima direzione è andata altresì la Corte costituzionale, ad es., con le sentenze 52/2010 e 213/2008: I. Ciolli, *The balanced budget rule in the Italian Constitution: It Ain't Necessarily So... Useful?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 15; F. Gallo, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna Tributaria*, n. 6/2014, § 3.1.

³² Cfr. S. Gambino, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2019, pp. 96-97; R. Perez, *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, p. 110.

³³ Cfr. M. Carabba, *Fiscal compact e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, p. 11.

³⁴ Cfr. M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012, p. 9 ss.; L. Mollica Poeta, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*,

Quanto alla potestà legislativa, ha introdotto tra le materie di competenza esclusiva l'«armonizzazione dei bilanci pubblici». Inoltre, ha stabilito il principio del concorso degli enti locali all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione Europea. Queste prescrizioni si impongono come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, materia di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117 Cost. Infine, l'art. 119, comma 6, costituzionalizza espressamente la regola per cui il ricorso all'indebitamento di Regioni ed enti locali è ammesso esclusivamente per finanziare spese di investimento. Tale norma rappresenta un principio generale della contabilità, ma è comunque indicativa di un'asimmetria rispetto allo Stato, che non è gravato da un uguale obbligo³⁵.

Nel caso specifico dei Comuni, a questi vincoli si deve aggiungere il fatto che le autonomie locali non hanno potestà legislativa, e quindi non determinano i propri tributi, se non per gli aggiustamenti che la legge lascia alla loro discrezionalità. Questo tassello ha consentito allo Stato di abbassare, nel tempo, la quota di imposte destinata ai Comuni, devolvendone una parte al risanamento del debito dello Stato stesso³⁶. Infine, la situazione è stata ulteriormente aggravata dal progressivo taglio dei trasferimenti dal centro³⁷, che ha avuto un effetto ancora più grave sui territori che più ne avevano bisogno, cioè quelli con minore capacità fiscale per abitante.

Inoltre, esclusivamente allo Stato centrale è rimessa la possibilità di azionare il meccanismo emergenziale previsto dall'art. 81 Cost., che consente deroghe al principio dell'equilibrio di bilancio. Infatti, l'art. 5 della l. n. 243/2012 stabilisce che nella deroga possano rientrare anche il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali³⁸; tuttavia, il medesimo strumento resta azionabile solo dal

in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2014, p. 7 ss. Con una diversa opinione si esprime: L. Bartolucci, *I contenuti costituzionalmente necessari della legge "rinforzata" non possono essere affidati a una legge ordinaria* (nota a Corte cost., sent. n. 235 del 2017), in *Le Regioni*, n. 2/2018, pp. 2-3; A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Consulta online*, 2012, p. 6 ss.

³⁵ C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, cit., p. 808.

³⁶ Cfr. L. Antonini, *La Caporetto del federalismo fiscale*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 3/2015, pp. 365-371. A ciò si aggiunga che i Comuni, diversamente dalle Regioni, non hanno accesso al giudizio di costituzionalità in via principale, cfr.: G. Rivosecchi, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, cit., pp. 8-10.

³⁷ G. Rivosecchi, *Autonomie territoriali e assetto della finanza locale*, cit., p. 11; L. Antonini, *La Caporetto del federalismo fiscale*, cit., pp. 362-363.

³⁸ Cfr. E. Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 10; F. Saitto, *"Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore»*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 30 ss. In senso problematico, cfr.: M. B ergo, *Pareggio di bilancio "all'italiana"*. *Qualche*

livello centrale e non è nella disponibilità degli enti subnazionali, per le medesime ragioni di responsabilità statale sopra richiamate³⁹. Anche nell'ordinario, il legislatore nazionale ha la facoltà di prevedere limiti e vincoli che incidono sull'autonomia finanziaria locale, all'interno della legge rinforzata attuativa dell'art. 81 Cost.⁴⁰. In merito è stato osservato che lo Stato ha già avviato una tendenza centralizzatrice, se è vero che non sono state previste specifiche forme di intervento di Regioni ed enti locali nell'approvazione della l. n. 243/2012, sebbene questa incida anche sulla finanza locale⁴¹. Inoltre, ai sensi dell'art. 12, l. n. 243/2012, è sempre la legge dello Stato a determinare il contributo degli enti locali alla riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, mediante versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato⁴².

Dunque, all'esito della riforma, le Regioni e gli enti locali si sono trovati ad avere la responsabilità dei propri bilanci, ma nel momento in cui vedevano più che mai limitata la propria autonomia a causa dei vincoli esistenti sulle risorse. Il modo in cui tale nuovo accentramento si è realizzato non è politicamente neutrale. Si tratta, infatti, di una *riscoperta* del livello centrale di governo avente una *ratio* diversa da quella del contenimento delle disuguaglianze, invocato in Costituente come limite alle autonomie locali⁴³; infatti, la revisione costituzionale non ha colto l'occasione per potenziare gli elementi perequativi presenti nel sistema. Piuttosto, l'obiettivo era opposto: ridurre la spesa pubblica e quindi le politiche che comportassero sforamenti di bilancio con l'effetto collaterale di rendere difficoltoso il ripianamento delle disuguaglianze sociali e territoriali⁴⁴.

In conseguenza di tutte le riforme indicate – con i vincoli finanziari, il taglio dei trasferimenti dal centro e la scarsa possibilità di agire sui tributi – gli enti locali avevano

riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi, in *Federalismi.it*, n. 6/2013, pp. 35-36.

³⁹ Cfr. P. Canaparo, *La legge costituzionale n.1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *Federalismi.it*, n. 13/2012, p. 19; G.M. Napolitano, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, pp. 98-99.

⁴⁰ F. Gallo, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., § 3.2.

⁴¹ P. Lo Duca, *Il federalismo fiscale*, cit., pp. 31-32; G.M. Napolitano, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, cit., pp. 100-101.

⁴² F. Gallo, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., § 4.

⁴³ M. Villone, *Il tempo della Costituzione*, Roma, Aracne, 2014, p. 549 ss.

⁴⁴ Cfr. P. Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012, pp. 17-18.

poche alternative rispetto alla privatizzazione dei servizi pubblici e la vendita o messa a reddito del patrimonio immobiliare. Ciò riguarda soprattutto i territori con minore capacità fiscale per abitante, che potevano contare su minori entrate tributarie.

A queste condizioni, Regioni ed enti locali risultano più deboli anche nei confronti di finanziatori pubblici e privati, da cui finiscono per dipendere per assicurare le funzioni essenziali.

Ad esempio, la rigenerazione urbana è una funzione tipicamente spettante all'ambito comunale, ma in cui gli enti locali si trovano sovrastati da una rete di altri attori, in quanto il quadro appena disegnato rende difficilmente realizzabile un intervento diretto e impone partenariati con soggetti capaci di investire capitali adeguati. Altri interventi avvengono a prescindere dalla disciplina dei Comuni, e in modo poco controllabile dagli stessi. È il caso, ad esempio, dei fenomeni di turisticizzazione e gentrificazione che caratterizzano diversi aggregati urbani, i quali sono ampiamente governati dalla rendita immobiliare, prima che dall'indirizzo politico comunale.

Un chiaro esempio di tale impianto è il *federalismo demaniale*, che realizza un decentramento del patrimonio funzionale, in realtà, alla sua valorizzazione con finalità di risanamento del debito. Infatti, il d.lgs. n. 85/2010⁴⁵, attuativo della legge delega sul federalismo fiscale⁴⁶, ha previsto il trasferimento a titolo gratuito di una parte dei beni demaniali dello Stato agli enti territoriali, al fine di rafforzare l'autonomia economica di questi ultimi attraverso la possibilità di valorizzare gli immobili stessi. In caso di vendita, il 75 per cento dei proventi sono destinati alla riduzione del debito locale, e il restante 25 per cento all'abbattimento del debito nazionale⁴⁷.

Certo, la valorizzazione non implica necessariamente l'alienazione; tuttavia, quest'ultima strada è incoraggiata dal Legislatore. Infatti, avviene una semplificazione delle procedure: quando i beni in questione sono inseriti in processi di alienazione o dismissione, è prevista anche l'attivazione del procedimento per ottenere l'eventuale variazione di destinazione urbanistica⁴⁸. Alla luce di questi fattori, è stato chiaro che la manovra avesse innanzitutto

⁴⁵ Cfr. d.lgs. n. 85/2010, *Attribuzione a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della l. 5 maggio 2009, n. 42*, in *Gazzetta Ufficiale*, n. 134 dell'11 giugno 2010.

⁴⁶ Cfr. l. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale.

⁴⁷ Cfr. art. 9, d.lgs. n. 85/2010.

⁴⁸ Cfr. *Ibidem*, art. 2, comma 5, lett. b). V.F. Pizzetti, *Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale "ben temperato"*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2010, pp. 10-11. Certo, proprio al fine di evitare che il Comune venda per *fare cassa*, la possibilità di vendere è stata negata agli enti in dissesto (art. 2, comma

lo scopo di ridurre il debito locale e nazionale attraverso le dismissioni⁴⁹, al punto che le voci critiche hanno parlato di un utilizzo dei Comuni come *agenzia immobiliare* dello Stato⁵⁰.

Questo percorso, nel tentativo di risanare i *budget* locali, ha sottratto margini di partecipazione della società civile rispetto alla destinazione del patrimonio e degli spazi pubblici, come luoghi di esercizio dei diritti politici, culturali e sociali.

Il discorso svolto fin qui mostra che la disciplina della contabilità e degli aiuti economici influenza la possibilità per le istituzioni locali di attuare politiche coerenti con il principio di uguaglianza sostanziale. Con tale premessa, si analizzeranno di seguito gli elementi di novità apportati dallo strumento di ripresa post-pandemico, a partire dall'analisi del meccanismo eurounitario – anche nei suoi possibili riflessi interni – e successivamente della sua applicazione nazionale.

3. Novità e continuità nel Dispositivo di Ripresa e Resilienza.

Il NGEU sembra invertire le tendenze austeritarie precedentemente in vigore in Europa, andando verso misure che contemplano l'investimento pubblico come strumento di uscita dalla crisi e crescita rispettosa dei diritti sociali. Tali novità meritano un esame approfondito, al fine di comprendere se e in che misura questo mutamento episodico ed eccezionale, determinato dalla pandemia, costituisca l'inizio di un ripensamento permanente delle politiche europee. Infatti, l'Unione Europea non si è limitata a stanziare dei finanziamenti per gli Stati, ma – mediando con le richieste dei Paesi *frugali*⁵¹ – ha

2). Tuttavia, tali previsioni non sembrano decisive, in quanto la situazione finanziaria di un ente può essere molto critica – e tale da indurre dismissioni con finalità di risanamento – anche se non si è ancora arrivati al dissesto, cfr.: G. Massa Gallerano, *Il federalismo demaniale tra crisi economica e riduzione del debito: verso la dismissione dei beni pubblici?*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, p. 585.

⁴⁹ Cfr. F. Pizzetti, *Il federalismo demaniale*, cit., pp. 11-12; B.M. Bellè, *Promesse e fallimenti nella valorizzazione degli immobili pubblici*, in *Scienze Regionali*, n. 3/2017, pp. 466-467. Tale è almeno la *ratio* della norma, anche se la vendita dei beni è un rimedio che non può essere strutturale, ma solo congiunturale, cfr.: R. Gallia, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3/2010, p. 967; G. Massa Gallerano, *Il federalismo demaniale tra crisi economica e riduzione del debito*, cit., p. 587.

⁵⁰ Ad esempio, cfr. S. Repole, *L'esperienza dell'Osservatorio sul Bilancio Comunale di Livorno*, in *AttacItalia.org*, 13 febbraio 2016.

⁵¹ Cfr. *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, 26/5/2020, in <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/05/26/non-paper-eu-support-for-efficient-and-sustainable-covid-19-recovery>.

dettato un quadro formale e contenutistico sulla gestione di queste risorse e le azioni da svolgere.

L'aspetto definitivo de *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea* emerge già dalla proposta della Commissione del 27 maggio 2020⁵², che si articola in tre pilastri: il supporto agli Stati membri per superare gli effetti della crisi; l'incentivo agli investimenti privati e alle imprese; l'apprendimento dalla crisi nell'affrontare le sfide strategiche dell'Unione, attraverso l'accrescimento della cooperazione e della resilienza. L'intero impianto è connotato dalla centralità della transizione verde e digitale⁵³, in linea con le rispettive strategie che erano state predisposte già prima dell'emergenza⁵⁴.

Tutti questi obiettivi poggiano su due strumenti di finanziamento⁵⁵.

Il primo strumento è un Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) rinforzato per il periodo 2021-2027⁵⁶, con un'aggiunta di 16 miliardi da distribuire ai programmi faro dell'UE individuati dal Parlamento europeo⁵⁷ e per migliorare la risposta di bilancio a eventi imprevisti. Il secondo strumento è il NGEU, che integra il bilancio dell'UE con nuovi fondi provenienti dai mercati finanziari. Più precisamente, la Commissione ha il potere di contrarre prestiti emettendo obbligazioni con scadenze diverse; in tal modo, gli Stati potranno sostanzialmente beneficiare del *rating* di credito più elevato dell'UE. I fondi raccolti saranno rimborsati dopo il 2027 e al più tardi entro il 2058. Per agevolare la restituzione del finanziamento e per contribuire a ridurre ulteriormente la pressione sui

⁵² Cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM(200) 442 final, Bruxelles 27/5/2020, in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF (d'ora in poi: COM(200) 442 final).

⁵³ Cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 final, 27/5/2020, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2020:456:FIN>, pp. 8-11.

⁵⁴ Cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa*, COM(2020) 37 final, 29/1/2020, in https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF. Il programma è stato poi modificato dopo l'emergenza Covid-19: COM (220) 440 final.

⁵⁵ Cfr. R. Crescenzi, M. Giua e G.V. Sonzogno, *Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU*, in *Journal of Policy Modeling*, n. 43/2021, p. 280.

⁵⁶ Cfr. *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, GU L 433I del 22.12.2020, in <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>.

⁵⁷ UE per la salute, Orizzonte Europa, Erasmus +, Fondo per la gestione integrata delle frontiere, Frontex, InvestEU, Diritti e valori, Europa creativa, Aiuto umanitario e NDICI.

bilanci nazionali, è previsto che la Commissione proponga nuove risorse proprie aggiuntive in una fase successiva del periodo finanziario⁵⁸. Con questo atto, dunque, la Commissione riconosce che il nuovo contesto economico rafforza gli argomenti a favore di un'espansione del bilancio dell'UE.

La maggior parte dei fondi stanziati nel NGEU è destinata al Dispositivo di Ripresa e Resilienza (DRR), istituito con Regolamento 2020/2094⁵⁹ e disciplinato dal Regolamento 2021/241⁶⁰.

3.1. Il Dispositivo di Ripresa e Resilienza.

La base legale del DRR è l'art. 122 TFUE, che consente al Consiglio di concedere «a determinate condizioni» un'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato interessato da calamità naturali o eventi eccezionali⁶¹. Il contributo è erogato per 312,5 miliardi a fondo perduto e 360 miliardi sotto forma di prestito e mediante accantonamenti a copertura delle garanzie di bilancio⁶². La distribuzione tra gli Stati di questo fondo dovrebbe essere calcolata per il 70% sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e del tasso di disoccupazione di ciascuno stato membro; il restante 30%, invece, considera come terzo fattore la variazione del PIL nel 2020⁶³. Un principio orizzontale del dispositivo è l'addizionalità del finanziamento: il sostegno del dispositivo non può cumularsi a quello di

⁵⁸ Il Parlamento Europeo ha chiesto «una tabella di marcia giuridicamente vincolante per introdurre nuove risorse proprie nel corso del prossimo QFP, che dovrebbero essere almeno sufficienti a coprire i futuri costi di rimborso (capitale e interessi) dello strumento per la ripresa»: *Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto*, 2020/2923(RSP), 17/12/2020, in [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2923\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/2923(RSP))).

⁵⁹ *Regolamento (UE) 2020/2094 del consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19*, GU L 433I del 22.12.2020, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.433.01.0023.01.ITA>.

⁶⁰ *Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, GU L 57 del 18.2.2021, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0241&qid=1619107328414>.

⁶¹ La misura è in qualche modo un elemento di flessibilità rispetto al divieto di *bailout* previsto dall'art. 125 TFUE, cfr.: J.-V. Louis, *Guest Editorial: The no-bail-out clause and rescue packages*, in *Common Market Law Review*, n. 47(4)/2010, p. 983.

⁶² Cfr. art. 6, reg. (UE) 2021/241.

⁶³ Cfr. *Ibid.*, consid. 37, art. 11.

altri programmi e strumenti dell'Unione Europea⁶⁴.

L'erogazione dei fondi è soggetta a un procedimento analitico di controllo sulla formulazione e sull'implementazione dei piani, arricchito da una serie di vincoli sui contenuti delle strategie che ciascuno Stato può perseguire.

Il meccanismo previsto dal Regolamento è ispirato a quello del Semestre Europeo, dove gli Stati presentano dei piani e la Commissione redige delle raccomandazioni specifiche sugli stessi, adottate poi dal Consiglio⁶⁵. Analogamente, il dispositivo prevede che gli Stati presentino dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza entro il 30 aprile 2021⁶⁶, che devono essere valutati dalla Commissione e, su proposta della stessa, approvati dal Consiglio⁶⁷. I piani sono valutati in base a criteri di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza.

Elemento fondante del DRR è il cosiddetto *freno d'emergenza (emergency brake)*, che consente agli Stati membri di attivare un controllo del Consiglio Europeo prima dell'erogazione dei fondi, per il caso di gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei traguardi e obiettivi contenuti nei piani⁶⁸. Inoltre, gli Stati sono altresì invitati a osservare le raccomandazioni specifiche per Paese legate all'efficienza della pubblica amministrazione, all'ambiente imprenditoriale (in particolare per quanto riguarda le piccole e medie imprese), agli appalti pubblici e all'efficacia dei sistemi giudiziari⁶⁹.

Ai vincoli contabili descritti fin qui si aggiungono quelli contenutistici. Come chiarito nel considerando 7 del Regolamento 2021/241, la funzione del dispositivo è fornire un sostegno agli investimenti, che sono spesso soggetti a tagli drastici durante la crisi.

I settori di intervento considerati sono strutturati in *sei pilastri*⁷⁰: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI)

⁶⁴ Cfr. *Ibid.*, art. 9, reg. (UE) 2021/241.

⁶⁵ Cfr. A.M. Fernández Pasarín, *La gobernanza del plan europeo de recuperación Next Generation EU. Una triple red de control intergubernamental para un paquete financiero excepcional*, Barcelona Club Tocqueville Working Paper, n. 1/2020, p. 3; E. Bressanelli e L. Quaglia, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, p. 368.

⁶⁶ Cfr. reg. (UE) 2021/241, consid. 38, art. 18.

⁶⁷ Cfr. *Ibid.*, consid. 41, 45, artt. 19-20.

⁶⁸ Cfr. *Ibid.*, consid. 52, art. 24.

⁶⁹ Cfr. *Commission Staff Working Document. Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, SWD(2021) 12 final, 22/1/2021 (d'ora in poi *Linee guida della Commissione*), in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf, p. 45.

⁷⁰ Cfr. reg. (UE) 2021/241, consid. 10, art. 3.

forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze. In linea con tali pilastri, l'obiettivo generale del dispositivo è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri⁷¹. Gli Stati devono presentare una «spiegazione dettagliata del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenua l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19, contribuendo all'attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e migliorando così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione»⁷². Inoltre, i piani nazionali sono chiamati a giustificare la sostenibilità dei cambiamenti introdotti in termini sociali, finanziari e di *budget*, che devono essere praticabili nel lungo periodo anche quando viene meno il DRR⁷³. Il Regolamento prende in considerazione anche il tema della parità di genere, nella consapevolezza del fatto che la pandemia ha aggravato la discriminazione sociale ed economica esistente⁷⁴.

A ciò si aggiunga che almeno il 20% della dotazione del piano deve essere destinato al digitale e almeno il 37% all'obiettivo climatico⁷⁵. Le percentuali sono verificate in base all'attribuzione di coefficienti numerici a ciascuna azione che il Piano può contemplare per andare verso la duplice transizione, ma anche mediante una spiegazione qualitativa che lo Stato è tenuto a fornire⁷⁶. Inoltre, un altro principio orizzontale del piano è la necessità di *non arrecare un danno significativo* all'ambiente, ai sensi dell'art. 17, reg. n. 2020/852⁷⁷.

Da ultimo, in connessione con il Semestre europeo, gli Stati sono incoraggiati ad aderire

⁷¹ Cfr. *Ibid.*, art. 4.

⁷² *Ibid.*, art. 18(4)(c).

⁷³ *Linee guida della Commissione*, p. 54.

⁷⁴ Cfr. *Ibid.*, consid. 28, art. 18(4)(o). Sulla questione della parità di genere, cfr. A. Apostoli, *Pari opportunità e azioni positive: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale garantita negli organi politici*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, pp. 1013-1014.

⁷⁵ Cfr. reg. (UE) 2021/241, art. 18(4)(f).

⁷⁶ Cfr. *Ibid.*, art. 18. I coefficienti di controllo quantitativi sono contenuti negli allegati VI e VII.

⁷⁷ Cfr. *Ibid.*, art. 5.

alle sette iniziative *faro* previste nella Strategia annuale sulla crescita sostenibile⁷⁸.

Come si vede, sono tanti gli obiettivi proposti dal Regolamento, che mirano a influenzare il contenuto dei Piani nazionali. Tra questi risultano tanto quelli fiscali – legati all’equilibrio di bilancio – quanto quelli sociali, connessi all’inclusione e all’occupazione.

3.2. Un cambio di passo rispetto all’austerità?

Da quanto scritto sembra chiaro che la crisi pandemica è stata almeno in parte un’opportunità per un ripensamento delle politiche precedenti. Il NGEU è stato visto come una completa “inversione a U della politica economica di Bruxelles, in origine rigorista, ripiegata su se stessa per la preoccupazione di contenere la spesa pubblica, attenta a tenere ben stretti nelle sue mani i cordoni della borsa”⁷⁹. Il DRR non considera più la spesa come un *male in sé*; piuttosto, sottopone gli Stati a un meccanismo di sorveglianza mirante ad assicurare l’uso efficiente e coordinato delle risorse messe a disposizione. A ciò si accompagna un mutamento di narrativa nell’Unione, sintomatico della novità dei dispositivi giuridici impiegati.

Dal punto di vista del dispositivo normativo impiegato, il pacchetto realizza in modo inedito una forma di mutualizzazione del debito degli Stati. Si è trattato del primo caso in

⁷⁸ 1. *power up*, sostenere la costruzione e l’integrazione settoriale delle fonti di energia rinnovabile, e in particolare dell’idrogeno; 2. *renovate*, migliorare dell’efficienza energetica degli edifici pubblici e privati; 3. *recharge and refuel*: la promozione di tecnologie pulite per un trasporto sostenibile, accessibile e *smart* attraverso la costruzione di punti di ricarica e rifornimento, nonché l’estensione del trasporto pubblico; 4. *connect*: assicurare la più ampia copertura possibile di rete, fibra o 5G, per tutte le aree, comprese quelle rurali e remote; 5. *modernise*: rinnovamento delle pubbliche amministrazioni, incluso l’ambito giudiziario e della sanità, anche mediante la fornitura di un’identità digitale europea e di un’identità digitale interoperabile, personalizzata e connessa a servizi pubblici digitali di facile utilizzo; 6. *scale-up*: raddoppiare la produzione di semiconduttori e produrre processori più efficienti, nonché raddoppiare la quota di aziende UE che utilizzano servizi *cloud* avanzati e *big data*; 7. *reskill* e *upskill*: migliorare la formazione, in particolare quella digitale mirata alla professionalizzazione, nonché innovare i sistemi educativi: COM(2020) 575 final, §4. Cfr. *NextGenerationEU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*, 17/9/2020, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658.

⁷⁹ G. De Minico, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 116. In termini simili, «la conclusione è che mentre negli anni precedenti al 2019 il nuovo debito ruotava attorno ai 40 miliardi all’anno, nel 2020 abbiamo assistito ad un balzo stimabile attorno ai 200 miliardi. E non più solo per interessi, ma anche per altre spese a beneficio dei cittadini. Questo è il vero elemento di novità»: 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>, p. 8.

cui l'UE ha contratto dei prestiti per supportare gli Stati membri – anche con sovvenzioni a fondo perduto – senza la previa garanzia degli Stati⁸⁰. Ulteriore novità di rilievo è l'ammontare dei finanziamenti eurounitari⁸¹, unitamente al grado di apertura del nuovo QFP alla previsione di nuove entrate proprie⁸². Le nuove imposte introdotte non tendono ad attuare un'esigenza di cassa con meccanismi automatici, ma promuovono al tempo stesso obiettivi ecologico-sociali: da un lato, esse disincentivano comportamenti socialmente dannosi – come quelli inquinanti per l'ambiente e monopolistici nel digitale – dall'altro, hanno un effetto redistributivo, in quanto deviano una parte dei proventi delle attività dannose verso politiche di transizione *green* e digitale. Inoltre, la previsione di nuove risorse proprie e di inedite finalità redistributive del *budget* dell'UE hanno iniziato a mettere in discussione il principio del *juste retour* che caratterizza il bilancio eurounitario, secondo cui dovrebbe esistere un equilibrio tra il contributo dato da ciascuno Stato al bilancio e il contributo che quest'ultimo dovrebbe ricevere dallo stesso⁸³.

Tutte queste circostanze potrebbero essere viste come la premessa per la creazione di una soluzione fiscale federale europea⁸⁴.

⁸⁰ Cfr. G. Rivosecchi, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan"*, cit., p. V. Tali operazioni dell'UE si verificano in deroga a quanto previsto dall'art. 310, comma 1, TFUE, che impone all'Unione il pareggio di bilancio. Come è stato illustrato, vi sono già stati casi in cui si è derogato alla rigidità di questo principio, Cfr.: I. Begg, *Breaking the Shackles of Austerity? Using the EU Budget to Achieve Macroeconomic Stabilization*, 2012, in <https://library.fes.de/pdf-files/id/09450.pdf>, p. 2. Normalmente ciò era avvenuto, però, con la garanzia degli Stati membri, in modo da scongiurare un impatto sulle risorse proprie dell'UE, cfr.: F. Costamagna e M. Goldmann, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation*, in *VerfassungsBlog.de*, 30 maggio 2020, in <https://verfassungsblog.de/constitutional-innovation-democratic-stagnation/>, pp. 1-2.

⁸¹ Cfr. M.-D. Guillaumon, A.-M. Ríos e B. Benito, *An Assessment of Post-COVID-19 EU Recovery Funds and the Distribution of Them among Member States*, in *Journal of Risk and Financial Management*, n. 14/2021, p. 5.

⁸² Cfr. R. Crowe, *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU Budget*, in G. Barrett, J.-P. Rageade, D. Wallis e H. Weil (a cura di), *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*, Cham, Springer, 2021, p. 135; N. da Costa Cabral, *Borrowing in the European Union: from a pure national model to the antechamber of a European fiscal federal solution*, in *Journal of European Integration*, 2021, p. 10; L. Lionello, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, n. 4/2020, p. 22.

⁸³ Cfr. F. Costamagna e M. Goldmann, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation*, in *VerfassungsBlog.de*, 30 maggio 2020, in <https://verfassungsblog.de/constitutional-innovation-democratic-stagnation/>, p. 2.

⁸⁴ Cfr. N. da Costa Cabral, *Borrowing in the European Union*, cit., 2021, p. 2; A. Kaletsky, *The NGEU represented 'a Hamiltonian moment' for the fractious bloc*. Cfr. S. Watkins, *Editorial*, cit., p. 5; T. van den Brink e M. Gargantini, *Models of Solidarity in the EMU. The impact of COVID-19 after Weiss*, in *Utrecht Law Review*, n. 17(3)/2021, p. 98. 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 Uniti. 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.

Nonostante tutto, però, il piano presenta elementi di continuità con il corso precedente, derivanti soprattutto dalla lunga e difficile negoziazione con i Paesi *frugali*, che richiedevano un uso efficiente delle risorse, assistito dunque da precise condizionalità.

In primo luogo, dal punto di vista quantitativo è stato notato che l'entità della somma stanziata attraverso il DRR è in realtà meno consistente di quanto possa sembrare a un primo sguardo⁸⁵: le cifre vanno corrette in base alla caduta prevista del PIL e al fatto che si tratta di misure diluite nel tempo, condizionate al raggiungimento degli obiettivi di medio termine⁸⁶. Come è stato osservato, il DRR è arrivato con tempistiche ritardate rispetto alla crisi, e quindi non sarebbe servito ad affrontare la pandemia, bensì gli effetti economici successivi a essa: basti considerare che oltre il 70% dei fondi sono pagati tra il 2023 e il 2024⁸⁷. Inoltre, l'ammontare – per quanto notevole rispetto al passato austeritario – risulta modesto se confrontato con altri contesti internazionali: ad esempio, negli USA il pacchetto varato per la ripresa nel 2021 valeva più del doppio di quanto stanziato nell'UE⁸⁸.

⁸⁵ Cfr. Kritica Economica, *Perché il Next-Generation EU non è una panacea per l'Italia*, in *IlSole24Ore*, 2/2/2021, in <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2021/02/02/next-generation-panacea-ngeu/>.

⁸⁶ Il Parlamento europeo, infatti, ha messo in guardia la Commissione contro il ricorso a sortilegi finanziari e a dubbi moltiplicatori per pubblicizzare cifre ambiziose, cfr.: *New MFF, own resources and Recovery plan. European Parliament resolution of 15 May 2020 on the new multiannual financial framework, own resources and the recovery plan*, 2020/2631(RSP), P9_TA(2020)0124, in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_EN.html. Prendendo come esempio il caso italiano, secondo i calcoli di Brancaccio e Realfonzo “Se esaminiamo i 209 mld di euro che il Fondo UE ha stanziato per l'Italia per i prossimi sei anni, 127 mld di euro sono costituiti da prestiti che creano risparmi solo sullo spread tra i tassi di interesse nazionali ed europei. Anche con le previsioni più pessimistiche sui tassi, questo ammonta a non più di 4 mld di euro all'anno. Per quanto riguarda i restanti 82 mld di euro di sovvenzioni, l'importo netto dipenderà dai contributi dell'Italia al bilancio dell'UE. Poiché sembra improbabile un accordo sulle tasse paneuropee, gli Stati membri continueranno a contribuire in proporzione al loro prodotto interno lordo. Secondo questa formula, l'Italia dovrebbe versare non meno di 40 mld di euro. La sovvenzione netta che riceve è quindi di soli 42 mld di euro, ovvero 7 mld di euro all'anno. Se consideriamo che nella prossima tornata l'Italia sarà un contributore netto al bilancio dell'UE per circa 20 mld di euro, il trasferimento netto totale è inferiore a 4 mld di euro all'anno. Si tratta di una somma molto modesta se paragonata a una crisi che solo l'anno scorso ha distrutto oltre 160 mld di euro di PIL”: E. Brancaccio e R. Realfonzo, *Letter: Draghi's plan needs less Keynes, more Schumpeter*, in *FinancialTimes.com*, 12/2/2021, in <https://www.ft.com/content/5cc0c81a-cf30-4909-88c5-ffe69c0826c3>. Cfr. Comitato per l'Abolizione dei Debiti Illegittimi (CADTM), *Il debito ai tempi del covid*, cit., pp. 22-23. In questo medesimo senso, alcune agenzie di *rating* e analisti/e di mercato hanno espresso perplessità sulla idoneità del fondo a sanare la situazione debitoria di Stati come l'Italia, cfr.: Reuters Staff, *EU recovery fund plan not a game changer – PIMCO*, in *Reuters.com*, 28/5/2020, in <https://www.reuters.com/article/europe-bonds-recovery-fund-gmf-idUSL1N2DA0UO>; B. Khadbai e L. McLellan, *EU recovery fund not 'game changing' for Italy, says Fitch*, in *GlobalCapital.com*, 30/4/2020.

⁸⁷ Cfr. O. Picek, *Spillover Effects From Next Generation EU*, in *Intereconomics*, 2020, pp. 325-326, 328, cit. in G. Barrett, *Coronavirus and EU Law: Driving the Next Stage of Economic and Monetary Union?*, cit., p. 71.

⁸⁸ Cfr. A. Stirati, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del recovery fund*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 12.

A ciò si aggiunga che il NGEU è un supporto che andrà ripagato, in parte, dagli stessi Stati. Ovviamente questi ultimi dovranno restituire la percentuale di finanziamento erogata in forma di prestito. Anche per la restante parte, occorre considerare che le risorse investite dall'UE sono state reperite sul mercato con strumenti che richiedono una restituzione del debito. Ciò significa che l'Unione Europea dovrà recuperare le risorse da rendere, e tra le modalità previste a tal fine figura la possibilità di aumentare i contributi che gli Stati dovranno devolvere al bilancio UE. Sicché, è inevitabile il peso sui bilanci degli Stati, nel solco del meccanismo *intergovernativo*⁸⁹. La misura in cui ciò avverrà non è dato conoscerla attualmente, in quanto dipenderà dal successo della riscossione delle nuove risorse proprie introdotte dall'Unione Europea⁹⁰.

In secondo luogo, le misure emergenziali si pongono come sospensione o deviazione, non come soppressione dell'assetto austeritario⁹¹. Al contrario, il DRR è puntellato di richiami al rigore finanziario. Tale circostanza rileva a maggior ragione se si considera che la necessità di rispondere immediatamente alla pandemia ha gravato sui bilanci degli Stati, che prevedibilmente soffriranno livelli elevati di indebitamento.

Le condizionalità finanziarie, connesse al semestre europeo e al patto di stabilità, sono parte integrante del DRR⁹²: è fatto espresso riferimento alla necessità che i piani siano coerenti con le sfide e priorità specifiche per Paese, le raccomandazioni del Consiglio per l'Eurozona⁹³ e le misure adottate per proteggere il bilancio UE⁹⁴. In particolare, gli Stati membri devono motivare come hanno tenuto conto delle raccomandazioni nei loro piani, e

⁸⁹ Cfr. Comitato per l'Abolizione dei Debiti Illegittimi (CADTM), *Il debito ai tempi del covid*, cit., p. 19; O. Chessa, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2021, p. 122.

⁹⁰ Come è stato notato, l'entità della cifra da restituire da parte degli Stati dipenderà dal successo della riscossione delle nuove risorse proprie previste dall'UE, cfr.: A. Olesti Rayo, *The NextGenerationEU instrument and the European Union new budget cycle*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 63/2021, p. 17.

⁹¹ Cfr. R. Crowe, *The EU Recovery Plan*, cit., p. 132.

⁹² Cfr. B. Vanhercke e A. Verdun, *The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility*, in *JCMS – Journal of Common Market Studies*, vol. 60, n. 1/2022, p. 208 ss.

⁹³ Cfr. reg. (UE) 2021/241, art. 17. Sull'integrazione dei due dispositivi: «data la natura politica complessiva e orientata al futuro dei piani per la ripresa e la resilienza, non sarà necessario che la Commissione proponga nel 2021 raccomandazioni specifiche per paese per gli Stati membri che avranno presentato il piano. Nel 2021 la Commissione proporrà comunque raccomandazioni sulla situazione di bilancio degli Stati membri, come previsto dal patto di stabilità e crescita. L'attuazione delle riforme continuerà a essere monitorata sulla base delle raccomandazioni specifiche per paese degli anni precedenti»: COM(2020) 575 final, §5.

⁹⁴ Cfr. reg. (UE) 2021/241, art. 22. In merito, è stato emanato un apposito Regolamento: *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, GU L 433I del 22.12.2020, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32020R2092>, in part. artt. 4-6.

come il piano possa contribuire a risolvere le sfide oggetto delle raccomandazioni⁹⁵. È stato osservato che questo quadro rafforza, in realtà, il semestre europeo, in quanto lo conferma, combinando al *bastone* delle raccomandazioni la *carota* degli aiuti⁹⁶.

Il Regolamento fa altresì riferimento a meccanismi di *enforcement* tali da garantire una *sana governance economica*. Infatti, l'art. 10 prevede che «La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso».

Infine, essenziale nei piani di ripresa è la stabilità macroeconomica: nel 2021 gli Stati membri dovrebbero continuare a prestare un sostegno di bilancio mirato e temporaneo, preservando allo stesso tempo la sostenibilità di bilancio a medio termine⁹⁷. La Commissione afferma che, quando le condizioni economiche lo consentiranno, occorrerà perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine, promuovendo allo stesso tempo gli investimenti, la duplice transizione e l'inclusione sociale⁹⁸.

A ciò si aggiunga che i piani nazionali di ripresa e resilienza devono dettare un'agenda di riforme strumentali agli investimenti. Queste ultime sono una riedizione delle riforme strutturali richieste nelle fasi precedenti della crisi, già commentate *supra* nel §2.1.

È evidente, dunque, che la spesa resa possibile dal RRF resta condizionata all'equilibrio di bilancio. Del resto, già il comunicato dei Ministri delle Finanze del 23 marzo 2020 era stato

⁹⁵ Così è stato concepito il dispositivo sin dall'inizio: «Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà saldamente integrato nel semestre europeo: i programmi nazionali di riforma degli Stati membri dovranno includere piani per la ripresa e la resilienza, nei quali saranno illustrate le priorità di investimento e riforma e i relativi pacchetti di investimenti da finanziare tramite il dispositivo. Il sostegno sarà erogato a rate, sulla base dei progressi compiuti rispetto a parametri predefiniti»: COM(200) 442 final, p. 5.

⁹⁶ A. Verdun e B. Vanhercke, *Are (some) social players entering European recovery through the Semester back door?*, in S. Spasova (a cura di), *Social policy in the European Union: state of play 2021*, Brussels, ETUI - The European Trade Union Institute, 2022, p. 112.

⁹⁷ La Commissione menziona in particolare Belgio, Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, per i quali – visto il livello del debito pubblico e i notevoli problemi di sostenibilità a medio termine antecedenti lo scoppio della pandemia di COVID-19 – è fondamentale, nel varare misure di bilancio di sostegno, preservare la sostenibilità di bilancio a medio termine: COM(2020) 750 final, p. 2.

⁹⁸ COM(2020) 575 final.

chiaro sul fatto che la sospensione del Patto di Stabilità – disposta in occasione della crisi – fosse una misura solo temporanea ed eccezionale⁹⁹.

Alla luce di questi dati di continuità con il passato, vi è da chiedersi in che misura il NGEU assuma realmente i caratteri di una nuova stagione. Come è stato osservato, i grandi vantaggi del DRR stanno nell'aver dato respiro agli Stati: l'emissione di titoli europei ha fornito liquidità immediata, ha ridotto gli interessi sui prestiti – rispetto a quelli che gli Stati avrebbero affrontato individualmente – e ha consentito di restituire in modo graduale a medio e lungo termine¹⁰⁰. Resta però da domandarsi quale sarà l'impatto del ritorno delle politiche rigoriste.

Per un esame completo costi-benefici delle scelte operate dal NGEU – con particolare riferimento agli effetti sugli enti locali – sarà necessario scendere nel dettaglio dell'ordinamento di destinazione, in questo caso l'Italia (vd. *infra*, §4). Tuttavia, è possibile anticipare qualche conclusione sul livello europeo, per decifrare la direzione in cui quest'ultimo ha influenzato le politiche interne.

In particolare, ci si soffermerà sul ruolo delle condizionalità, riguardanti tanto i contenuti delle politiche digitali previste dal DRR, quanto i vincoli finanziari.

Con riferimento alle priorità *green* e digitali, alcune perplessità sono state espresse dal Parlamento Europeo¹⁰¹, secondo cui il collegamento con gli obiettivi climatici poteva ostacolare la capacità degli Stati membri di sostenere la base industriale nazionale e l'occupazione.

Certo, negli atti emergenziali adottati dall'UE non è dato rinvenire una motivazione analitica, capace di giustificare se e perché la situazione eccezionale dovesse determinare l'accelerazione sulle priorità già precedentemente emerse dai lavori della Commissione: l'UE si è limitata ad affermare la necessità di imparare dagli errori. Eppure, pare difficile dubitare della centralità della tematica ecologica e di quella digitale nell'emergenza, in

⁹⁹ Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19, Comunicato stampa, 23/3/2020, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>; Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni. Cfr. C. de la Porte e M.D. Jensen, *The next generation EU*, cit., p. 399.

¹⁰⁰ Raccogliendo fondi sui mercati finanziari si otterrà di diluire nel tempo i costi di finanziamento, così che gli Stati membri non debbano versare ingenti contributi supplementari al bilancio dell'UE nel periodo 2021-2027, cfr.: COM(200) 442 final. Cfr. N. Valla, *Boosting the Economic Recovery or Closing a Green Deal in Europe? Or Both?*, in *Intereconomics*, 2020, p. 351.

¹⁰¹ Cfr. Risoluzione del Parlamento Europeo 2020/2732(RSP) del 23 luglio 2020, punti 2 e 6.

quanto è stato evidente il loro ruolo nell'aggravamento della pandemia e dei suoi effetti¹⁰². Tuttavia, quello che si può condividere nella Risoluzione del Parlamento Europeo è la preoccupazione che la pandemia potrebbe aver fatto emergere anche altre nuove necessità in ciascun Paese, non considerate dal DRR e quindi lasciate scoperte. Tale obiezione si comprende tenendo conto della natura dell'intervento dell'UE, che di fatto ha limitato la possibilità di mettere in atto misure aggiuntive e altrettanto urgenti, in quanto ha nuovamente stretto i cordoni della borsa con le proprie regole finanziarie. Negli anni a venire, gli Stati maggiormente indebitati si troveranno a dover ripagare un finanziamento impiegato per politiche che non hanno scelte, ma che hanno accettate pur di superare il dissenso dei Paesi *frugali*. Per altri versi, i medesimi Paesi si troveranno privi di risorse per rimediare alle altre urgenze poste dalla crisi nel lungo e nel medio termine, specie se si considera che gli aiuti erogati durante la pandemia hanno fatto impennare l'indebitamento e i vincoli europei torneranno a restringere le maglie dell'azione pubblica¹⁰³.

A ciò si aggiunga che il DRR copre i soli costi di investimento, e quindi richiede l'impiego di ulteriori risorse nazionali come spesa corrente, a necessario completamento degli investimenti stessi. Ad esempio, se con il DRR si costruisce una nuova rete ferroviaria, lo Stato dovrà occuparsi della manutenzione e gestione della stessa; se con il DRR si crea un asilo o un ospedale, gli stipendi del personale dovranno essere comunque erogati dalle casse nazionali. Ciò si tradurrà in un ulteriore vincolo sulle politiche dello Stato. In termini

¹⁰² “La crisi attuale ha messo a nudo e aggravato le vulnerabilità economiche e sociali sottostanti. Esiste quindi una relazione intrinseca tra misure di emergenza sostenibili e strategie di sviluppo economico a lungo termine. Di conseguenza, i programmi dell'Unione finanziati dall'ERI [European Union Recovery Instrument] affronteranno bisogni sia di breve che di lungo termine”: F. Costamagna e M. Goldmann, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation*, cit., p. 2. Sulla tematica ambientale, cfr., per tutti, R. Strand, Z. Kovacic, S. Funtowicz, L. Benini e A. Jesus, *COVID-19: lessons for sustainability?*, 20/1/2022, in <https://www.eea.europa.eu/publications/covid-19-lessons-for-sustainability>. È stato ampio altresì il dibattito generato dalla rilettura post-pandemica del volume: D. Quammen, *Spillover: Animal Infections and the Next Human Pandemic*, New York, W.W. Norton & Company, 2012. Sul digitale, cfr. il volume G. De Minico e M. Villone (a cura di), *Stato di diritto – Emergenza – Tecnologia*, Milano, Consulta OnLine, 2020, in part. i contributi: G. De Minico, *Relazione introduttiva*, p. 4 ss.; A. Ruggeri, *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, pp. 206-209.

¹⁰³ Se si guarda al caso italiano, si può leggere nel Documento di Economia e Finanza del 2021 che il raggiungimento degli obiettivi di bilancio «richiederà risparmi di spesa e aumenti delle entrate che saranno dettagliati nella Legge di Bilancio per il 2022 a condizione che in autunno si rafforzi la prospettiva di uscita dalla pandemia. La riduzione del deficit potrà essere conseguita dal lato della spesa con una razionalizzazione della spesa corrente e, da quello delle entrate, in prima istanza con proventi derivanti dal contrasto all'evasione fiscale»: Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza*, 2021, in https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2021/DEF_2021_PdS_15_04.pdf, p. 10, cit. in A. Stirati, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del recovery fund*, cit., pp. 13-14.

di bilanciamento, questo tipo di svantaggio figura come un costo opportunità¹⁰⁴ del NGEU, cioè un costo che non consiste in una perdita materiale, bensì nel fatto che le medesime risorse pubbliche – investite per un diritto – vengono sottratte alla realizzazione di un altro bisogno, che potrebbe rivelarsi più urgente nel caso di specie. Da un punto di vista giuridico, la scarsità *artificiale* di risorse pubbliche – determinata dai vincoli austeritari – crea una competizione tra diritti che altrimenti non esisterebbe; di conseguenza, le scelte di investimento dell'UE – che nascono con uno spirito solidale – diventano anch'esse potenziali svantaggi per una parte della cittadinanza.

Ulteriore punto critico delle condizionalità poste dal DRR sono le riforme ivi previste, che servono a facilitare l'implementazione dei programmi sostenuti dall'UE, ma rischiano di proporre la medesima tensione già esperita post-2008, tra diritti sociali ed esigenze di bilancio¹⁰⁵. Tali modifiche normative sono parte integrante della credibilità della programmazione degli Stati, e quindi devono essere introdotte nei piani nazionali anche quando non richiedono un finanziamento specifico all'interno del DRR¹⁰⁶. Si tratta di misure che servono a garantire lo Stato di diritto – con il contrasto a frodi, corruzione e riciclaggio – ma anche a riformare la pubblica amministrazione, per migliorare il funzionamento dell'economia e la sostenibilità della finanza pubblica, e a implementare politiche sul lavoro¹⁰⁷. Le riforme sono previste altresì per completare e rafforzare gli investimenti previsti dal piano, portando risparmi di bilancio (come alcune riforme delle pensioni), o aumentando le entrate potenziali nel medio-lungo periodo (promuovendo un'economia più efficiente, digitale e sostenibile)¹⁰⁸.

Infine, la tempistica serrata prevista dal DRR è un dato che ha una grande probabilità di porsi in tensione con le finalità di inclusione e coesione. Infatti, inevitabilmente tale decisione orienta le scelte degli Stati privilegiando l'obiettivo dell'efficienza e riducendo i margini per la sperimentazione a diretto favore di soggettività più fragili. La

¹⁰⁴ Cfr. C. Sunstein, *Laws of fear: beyond the precautionary principle*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 28 ss.

¹⁰⁵ Peraltro, tale circostanza è suscettibile di compromettere anche la stessa implementazione dei piani, che invece richiede un supporto pieno al settore pubblico, al fine di assicurare la capacità amministrativa necessaria per attuare gli interventi programmati, cfr.: R. Crescenzi, M. Giua e G.V. Sonzogno, *Mind the Covid-19 crisis*, cit., p. 292.

¹⁰⁶ Cfr. *Linee guida della Commissione*, p. 14.

¹⁰⁷ Cfr. COM(2020) 575 final.

¹⁰⁸ Cfr. *Linee guida della Commissione*, p. 15. Si veda anche Commissione europea, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro*, Bruxelles, 18 novembre 2020, COM(2020) 746 final.

preoccupazione principale dei governi sarà massimizzare la *performance*, e quindi dare la priorità a soggetti più stabili e strutturati.

Tutti questi elementi si affiancano alle novità del piano, sopra descritte, per determinare un indirizzo eurounitario in parte nuovo, ma in parte conservativo dei criteri prudenziali utilizzati per disciplinare il bilancio degli Stati. Di seguito, si potrà osservare l'effetto di tali misure nell'ordinamento italiano, con particolare riferimento agli enti locali, nella consapevolezza che a tale impatto concorre la volontà politica del decisore interno, a valle di quella del decisore internazionale.

4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e i territori.

Gli effetti dell'architettura del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, anticipati sopra in merito al dispositivo disegnato dall'Unione Europea, possono essere esaminati osservando la genesi e gli effetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Come già illustrato, il PNRR è il documento prodotto dallo Stato, contenente un progetto di investimenti e riforme da finanziare con gli stanziamenti del DRR; una volta presentato, esso sarebbe stato valutato e approvato dalle istituzioni eurounitarie. In caso di esito positivo, con la decisione di esecuzione del Consiglio il PNRR sarebbe diventato parte di un vero e proprio sinallagma genetico e funzionale, per cui i contenuti del Piano avrebbero costituito la condizione per l'iniziale concessione dei finanziamenti e la successiva prosecuzione dell'erogazione. In tal senso, è previsto un fitto dialogo tra il Governo italiano e la Commissione, che deve controllare e valutare le azioni svolte nell'ambito del Piano, in base agli indicatori previsti dal reg. (UE) 241/2021¹⁰⁹.

In questo senso, il PNRR ha una natura giuridica in parte analoga a quella dei Programmi Nazionali di Riforma (PNR)¹¹⁰. Infatti, l'UE ha costruito il DRR tenendo a mente il modello del Semestre Europeo, ma con l'aggiunta di nuovi incentivi all'allineamento delle politiche economiche degli Stati membri, in quanto agli strumenti esistenti si affianca la

¹⁰⁹ A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, n. 2/2022, p. 234.

¹¹⁰ 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*, n. 1/2022, p. 33.

possibilità di concedere un finanziamento agli Stati che adempiono alle Raccomandazioni Specifiche per Paese e alle altre priorità imposte dal reg. (UE) 241/2021. Parimenti simile al PNR è la natura pluriennale del PNRR, capace anche di attraversare diverse Legislature¹¹¹: il PNRR determina una programmazione di spesa fino al 2026 e il Governo è chiamato a riferire in merito ai progressi compiuti due volte l'anno nell'ambito del Semestre Europeo.

In particolare, in questa sede ci si soffermerà sul PNRR osservando soprattutto alcuni aspetti che appaiono maggiormente incisivi per il loro impatto sul piano locale e sulle politiche urbane. Tali profili saranno articolati in tre temi, che tengono conto dell'intreccio tra aspetti procedurali e sostanziali: il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella formazione e attuazione del Piano, i contenuti del PNRR e le riforme ivi previste.

4.1. Il pluralismo territoriale nella gestazione e governance del Piano.

La genesi e *governance* del PNRR si colloca in una fase in cui l'emergenza – come spesso avviene in tempi straordinari – ha ridestato tensioni centralistiche dell'ordinamento italiano, accrescendo i poteri dell'Esecutivo statale.

Un primo elemento di rilievo è la natura stessa del Governo che ha steso il Piano. Come è noto, la gestazione del PNRR è stata avviata dal Governo Conte II e successivamente segnata dalle dimissioni di quest'ultimo e dalla nomina del Governo Draghi. Questo percorso si rifà in parte a quella che si potrebbe definire ormai una tradizione, cioè nominare Governi *tecnici* nei momenti di crisi¹¹², come interlocutori qualificati nel dialogo con l'Unione Europea sulle riforme da questa richieste per uscire dalla crisi stessa¹¹³. Dal

¹¹¹ A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, cit., pp. 241-242.

¹¹² 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*, n. 8/2021, p. 138 ss.

¹¹³ Le medesime motivazioni sono state espresse dal Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che ha fatto riferimento – tra le varie ragioni ostative l'indizione di nuove elezioni – alla necessità di un governo con pieni poteri per far fronte alla pandemia, alla campagna vaccinale, alla fine del blocco dei licenziamenti, nonché al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cfr.: 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*, n. 2/2021, p. 48; R. Manfellotti, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, 2013, p. 7. Lo stesso Mario Draghi ha fatto riferimento all'Europa nel suo Discorso al Senato: M. Draghi, *Governo*,

discorso con cui Draghi ha chiesto la fiducia, risulta chiaramente l'intento di costituire un Governo di unità nazionale capace di affrontare tutte le sfide che si ponevano al Paese¹¹⁴. Accanto a tali elementi ormai familiari all'ordinamento italiano il Governo Draghi si è presentato altresì con alcuni elementi di novità, come un Governo che “non ha bisogno di alcun aggettivo che lo definisca”¹¹⁵. Infatti, dal punto di vista della missione affidata, essa è chiaramente di tipo nuovo: non di approvare riforme puntuali, né di tagliare la spesa, bensì di assicurare l'assorbimento rapido ed efficiente del finanziamento arrivato dall'Unione, mediante un piano ampio che tocca un insieme di obiettivi dal contenuto politico strategico¹¹⁶. Questo obiettivo si riflette nella composizione soggettiva del Governo, la cui maggioranza di Ministri *politici* era compensata da una minoranza di ministri tecnici affidatari di cariche strategiche nella stesura e nella successiva *governance* del PNRR¹¹⁷.

Secondo elemento di rilievo nella genesi del PNRR è la sua peculiare modalità di formazione, che – nonostante l'importanza dei temi – ha previsto un netto protagonismo dell'Esecutivo nazionale, con una marginalizzazione dello stesso Parlamento italiano.

La discussione parlamentare è partita dalle Risoluzioni 6-00124 alla Camera e 6-00126 al Senato, del 29 luglio 2020, che hanno dato incarico al Governo Conte II di redigere il Piano. Dopo una preliminare discussione parlamentare sulle *Linee Guida* presentate dal Governo il 15 settembre 2020, la prima bozza del piano è stata presentata il 15 gennaio 2021. Mentre

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>.

¹¹⁴ Cfr. G. Lavagna, *L'emergenza sanitaria. Un banco di prova per la tenuta della nostra forma di governo*, in *Nomos*, n. 3/2021, p. 10; A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, p. 250. Tale unità nazionale è stata considerata peraltro condizione necessaria per il Governo per restare in carica, considerato che Draghi ha preferito le dimissioni alla prosecuzione con una maggioranza diversa: R. Gressi, *Cosa succede ora al Governo: Draghi Bis o elezioni?*, in *Corriere.it*, 22/7/2021, in https://www.corriere.it/politica/22_luglio_14/governo-draghi-bis-elezioni-8c4ab6e0-02dc-11ed-a0cc-ad3c68cacbae.shtml; A. Biondi, *Cosa succede ora con la crisi di governo: gli scenari tra Draghi bis, elezioni o nuovo esecutivo*, in *Fanpage.it*, 14/7/2022, in <https://www.fanpage.it/politica/draghi-bis-nuovo-governo-tecnico-o-elezioni-anticipate-cosa-succede-adesso/>.

¹¹⁵ Cfr. M. Draghi, *Governo, il testo integrale del discorso di Mario Draghi al Senato*, cit.

¹¹⁶ Cfr. S. Talini, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2021, p. 38.

¹¹⁷ 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*, n. 14/2021, p. VI.

le Camere esaminavano tale versione del PNRR, si consumava la crisi di Governo e successiva ascesa dell'Esecutivo Draghi, che ha iniziato a lavorare alla stesura del proprio Piano. Considerati i tempi stretti il nuovo Esecutivo si è dedicato con il supporto tecnico di una nota azienda di consulenza alla scrittura di un nuovo Piano, mentre il Parlamento ancora si esprimeva tenendo a riferimento il Piano di Conte del 15 gennaio. Dopo aver presentato delle prime *note tecniche* l'11 marzo, il Governo avrebbe presentato il Piano finale il 25 aprile, che con un rapido passaggio parlamentare¹¹⁸ sarebbe stato consegnato alla Commissione il 30 aprile 2021, poche ore prima della scadenza prevista dall'Unione Europea. Di fatto, la successione degli eventi ha fatto sì che il Parlamento potesse esprimersi soltanto sul Piano redatto da Conte, che non differiva significativamente da quello finale quanto alle priorità politiche scelte, ma che era stato presentato alle Camere come un documento dalla natura ancora provvisoria, che chiariva le linee politiche generali di quanto si intendeva realizzare, senza dettagliare tempistiche, *milestone* e obiettivi¹¹⁹. Sicché, viene da chiedersi, di conseguenza, quale pregnanza potesse avere il contributo del Parlamento a tali condizioni.

Per effetto dei fattori indicati, le articolazioni locali della Repubblica sono state scarsamente coinvolte nel *drafting* del Piano. Il PNRR è intervenuto a livello nazionale su un ampio insieme di materie, che coprono altresì aspetti astrattamente di competenza legislativa regionale e di potestà amministrativa di Regioni ed Enti Locali. Ciò è stato possibile invocando l'art. 117, comma 3, Cost. che dà allo Stato le competenze in tema di relazione con l'Unione Europea¹²⁰. Tuttavia, questo movimento non è stato compensato da una consultazione strutturata delle Regioni e degli enti locali, come dimostra il fatto che il PNRR non dia conto del modo in cui sono stati recepiti (o meno) i contributi provenienti da tali enti¹²¹.

¹¹⁸ Risoluzioni 6-00189 della Camera e 6-00188 del Senato. Cfr. Redazione di *OpenPolis.it*, *I ministri del governo Draghi*, in *OpenPolis.it*, 15/2/2021, in <https://www.openpolis.it/i-ministri-del-governo-draghi/>; N. Cottone, *Governo Draghi: politica, imprese, think tank, ecco gli incarichi esterni della squadra tecnica di governo*, in *Sole24Ore.it*, 17/2/2021, in <https://www.ilsole24ore.com/art/governo-draghi-politica-imprese-think-tank-ecco-incarichi-esterni-squadra-tecnica-governo-ADEytSKB>.

¹¹⁹ Sui passaggi descritti, cfr. più approfonditamente: G. De Minico, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 32-138.

¹²⁰ S. Civitarese Matteucci, *A further twist towards centralisation and uniformity. Governance and public sector reforms in the Italian Recovery and Resilience Plan*, in *Rev. Cat. de Dret Públic*, n. 63/2021, pp. 25-28.

¹²¹ 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*, n. 4/2021, p. 182; M. Cecchetti, *L'incidenza sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, Relazione al Seminario

Non da ultimo, la centralizzazione della creazione del piano ha tenuto fuori in ampia parte la società civile e le parti sociali, che hanno potuto incidere limitatamente sulle decisioni di spesa ivi contenute.

Quanto alla *governance* della fase attuativa, essa è lasciata dal PNRR a una successiva definizione¹²², avvenuta poi con il d.l. n. 77/2021. Quest'ultimo articola l'attuazione del piano tra amministrazioni centrali titolari di interventi (art. 8), che provvedono al coordinamento, monitoraggio, rendicontazione e controllo, e amministrazioni attuatrici, che possono appartenere anche a Regioni ed enti locali. Per la guida e conduzione complessiva degli interventi, il decreto istituisce un insieme di organi destinati ad assumere le funzioni necessarie alla conduzione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (artt. 2, commi 4-6).

Dunque, all'assetto ordinario delle politiche pubbliche e della funzione di indirizzo è affiancata una nuova e diversa struttura politica e amministrativa che fa capo ai medesimi soggetti del Governo o, per meglio dire, una parte di essa.

Tale circostanza ha interrogato in profondità la dottrina costituzionalistica, in quanto sembra realizzare degli organi eccentrici e paralleli rispetto a quelli previsti dalla l. n. 400/1988, in un disegno caratterizzato dalla centralità della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹²³, cui 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. Quel che più rileva in questa sede è la circostanza che il governo del Piano ha in gran parte una regia nazionale: in tal senso depone non solo lo scarso spazio dato alle Regioni nel procedimento di formazione dell'indirizzo, ma anche la previsione di poteri sostitutivi (art. 12) e di

dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale*, Roma, 20/5/2022, in <https://www.radioradicale.it/scheda/668982/pnrr-e-ordinamento-costituzionale>.

¹²² M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., p. 186.

¹²³ Il punto è stato oggetto di ampia discussione in dottrina, in quanto - considerata l'importanza e l'ampiezza dei temi toccati dal Piano - tale *governance* è suscettibile di alterare la forma di governo nazionale in via più generale. Sul punto si veda, *ex multis*: M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., p. 187. A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, cit., p. 238. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 256. 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*, n. 19/2022, p. 147 ss. Cfr. M. Villone, *Il Parlamento deve chiedere le carte di McKinsey*, in *IlManifesto.it*, 9 febbraio 2021, in <https://ilmanifesto.it/il-parlamento-deve-chiedere-le-carte-di-mckinsey>. Inoltre, è stato sottolineato che - come rilevato sopra in merito alla genesi del PNRR - alla centralità dell'Esecutivo nazionale si accompagna anche un ridotto ruolo del Parlamento, cfr.: G. De Minico, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 125-126.

superamento del dissenso (art. 13) previsti in capo al livello centrale di governo¹²⁴. I territori sono coinvolti attraverso la possibilità per i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano di partecipare alle sedute della Cabina di Regia quando sono esaminate questioni di competenza di una singola Regione o Provincia; per questioni che riguardano più Regioni o Province, intervengono il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, o il Presidente dell'ANCI o dell'UPI quando sono esaminate questioni di interesse locale¹²⁵. Inoltre, l'art. 33, d.l. n. 152/2021 prevede la costituzione presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri di un Nucleo PNRR Stato-Regioni per assicurare il coordinamento delle relazioni tra le Amministrazioni statali titolari di interventi del PNRR e gli enti territoriali.

Tale previsione è sicuramente un progresso rispetto alla fase genetica del piano, ma continua a lasciare un margine ridotto alle Regioni, che possono intervenire soltanto sulle questioni di loro stretta pertinenza.

Parte della dottrina ha visto in questa genesi e attuazione del Piano una lettura dei territori, non come attori protagonisti nella determinazione delle modalità del proprio sviluppo, bensì «come oggetto di una regolazione pensata dal Centro, nella specie identificato nel Governo»¹²⁶.

Certo, questo approccio è in qualche modo insito nel modo in cui l'Unione Europea ha disegnato il Dispositivo, in quanto considera gli Stati come responsabili nell'attuazione dei Piani¹²⁷.

Per altri versi, bisogna riconoscere che l'Unione Europea aveva già assorbito gran parte della fase c.d. *teleologica* dell'indirizzo politico¹²⁸, riducendo comunque il margine di manovra degli organi interni; di conseguenza, il Parlamento avrebbe avuto un ruolo

¹²⁴ M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato*, cit., pp. 189-190; G. Menegus, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4/2021, p. 947. Tuttavia, è stato osservato che molto dipenderà dall'attuazione del Piano, in particolare dal ruolo che le Regioni riusciranno a ritagliarsi nell'interlocuzione con il Governo, cfr.: C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 151-152.

¹²⁵ Cfr. art. 2, d.l. n. 77/2021.

¹²⁶ Cfr. M. Della Morte, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 5.

¹²⁷ Cfr. F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility*, cit., p. 21.

¹²⁸ Cfr. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., p. 252.

comunque ridotto dal previo intervento eurounitario. Infatti, il Piano doveva necessariamente tenere conto altresì delle priorità e condizionalità stabilite dall'Unione Europea, poste come ineludibili dal Regolamento: i vincoli di bilancio, i sei pilastri di cui all'art. 3, le iniziative previste nella strategia annuale per la crescita sostenibile, le percentuali minime per la transizione *green* e digitale, nonché le Raccomandazioni Specifiche per Paese. A tali condizioni, si comprende la preponderanza della componente tecnica, capace di tradurre tutti questi obiettivi in *target* realizzabili nei tempi previsti.

Ugualmente, la variabile temporale, che ha giustificato la centralizzazione, è stata eteroimposta dall'UE per assicurare il rilancio dell'economia. A queste condizioni, era chiaro l'intento del Governo italiano di evitare ritardi e difficoltà di assorbimento¹²⁹ come quelli che talvolta caratterizzano l'implementazione italiana dei programmi eurounitari¹³⁰. 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 dovuto¹³¹. Di fatto, il futuro equilibrio di bilancio del Paese si basa sulla promessa di una crescita che consentirà di ripagare quanto oggi sarebbe impossibile spendere¹³²; di conseguenza, se tale crescita non dovesse verificarsi,

¹²⁹ "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). L'auto-vincolo rappresentato dal PNRR ha funzionato decisamente meglio": N. Lupo, *Il PNRR e i poteri dello Stato*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2022, p. 2. Sulla differenza tra la tradizionale condizionalità e le misure di incentivo previste dal DRR, cfr.: A. Biondi, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics: A midsummer night(mare)?*, in *Federalismi.it*, n. 22/2022, p. v ss.

¹³⁰ "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 e F. Corti, *Who will really benefit from the Next Generation EU funds?*, CEPS paper, PI2020-25, ottobre 2020, p. 1.

¹³¹ "Ne emerge un sistema di governo strutturato mediante un'articolazione organizzativa temporalmente erogatoria 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., p. 31.

¹³² Promessa che è stata in altri casi definita "scommessa": C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, cit., p. 151.

lo Stato si esporrebbe a una situazione probabilmente insostenibile. La questione è urgente, se si considera che i finanziamenti europei sono pienamente assorbiti solo tre anni dopo la fine del periodo di programmazione, e nei Paesi del sud e dell'est-Europa il tasso di assorbimento è più basso della media, arrivando a circa un terzo dei fondi disponibili¹³³.

A valle di tutti questi vincoli, però, restano le responsabilità della maggioranza nazionale per l'uso che fa dei propri spazi di discrezionalità. Infatti, non era l'UE a imporre una *governance* del PNRR diversa da quella che la Costituzione ha creato per l'ordinaria amministrazione: si richiedeva, piuttosto, l'identificazione – anche all'interno di quest'ultima – di responsabilità legate all'attuazione del DRR¹³⁴. Invece, è stata una scelta propria dell'Esecutivo di instradare il PNRR su processi derogatori di formazione del Piano e organismi di attuazione e monitoraggio paralleli a quelli che normalmente intervengono sulle politiche nazionali.

Inoltre, la visione centralistica sottesa preoccupa soprattutto nell'ottica di un Piano che si vuole anche strumento di sviluppo e coesione, oltre che di crescita. Ci si può domandare, infatti, come possa immaginarsi una politica di questo tipo che non sia innanzitutto espressione dell'autodeterminazione dei territori. Eppure, il Piano sembra leggere Regioni e autonomie locali, non come attori protagonisti nella determinazione delle modalità del proprio sviluppo, bensì “come oggetto di una regolazione pensata dal Centro, nella specie identificato nel Governo”¹³⁵. In effetti, tali attori emergono nell'implementazione del Piano soprattutto come soggetti attuatori di azioni che sono nella titolarità delle amministrazioni centrali¹³⁶; peraltro, anche come attratrici, le istituzioni locali sono messe talvolta in competizione con soggetti privati che si candidano a svolgere il medesimo ruolo.

Infine, ai rilievi appena riportati si aggiungono quelli di chi ha sottolineato la necessità di un maggiore intervento dell'elettorato stesso, con le forme della democrazia partecipativa,

¹³³ Cfr. C. Alcidi, D. Gros e F. Corti, *Who will really benefit from the Next Generation EU funds?*, cit., p. 3.

¹³⁴ A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery plan*, cit., p. 235. Con la precisazione che tali modalità sono diventate tuttavia obbligatorie dopo l'approvazione del piano, in quanto trasfuse nell'Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del Pnrr dell'Italia, dell'8 luglio 2021, pp. 566-567, cit. in *Ibidem*, p. 237.

¹³⁵ Cfr. M. Della Morte, *Il futuro dei territori (e del Sud)*, cit., p. 5.

¹³⁶ Un maggiore coinvolgimento delle Regioni è previsto per i progetti cc.dd. *bandiera*, ex art. 33 d.l. n. 152/2021. Cfr. il Protocollo tra il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri (DARA) e altri Ministeri titolari di investimenti previsti nel PNRR, cfr.: *Modalità di collaborazione per l'elaborazione e la realizzazione dei progetti bandiera ai sensi dell'articolo 33, comma 3, lettera b) del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 2021, n. 233*, in <https://www.affariregionali.it/il-ministro/comunicati/2022/pnrr-ministro-gelmini-ogni-regione-avr%C3%A0-progetto-bandiera/>.

in tutte le fasi del procedimento. In via generale, pur nella consapevolezza dell'importanza dei contenuti tecnici, si è evidenziata la necessità di una politicizzazione del piano, come tale soggetta – a maggior ragione in considerazione dell'entità dell'intervento – a un processo profondo di coinvolgimento di tutte le parti della società civile¹³⁷. Da questo punto di vista, sembra che la via scelta dall'Esecutivo sia quella meno coraggiosa, cioè quella di raggiungere gli obiettivi con la chiusura agli interventi esterni, invece che con una loro sinergica cooperazione. Gli effetti di questa determinazione peseranno probabilmente sull'attuazione del programma, dal momento che risulterà incerto il modo in cui i territori riceveranno il Piano calato dalle rispettive amministrazioni titolari.

L'approccio fin qui descritto è coerente con una visione più complessiva della finanza locale, inaugurata dopo la crisi del 2008 e sopravvissuta all'emergenza pandemica. Infatti, la legge finanziaria¹³⁸ che ha destinato un supporto agli enti locali a rischio dissesto, condizionato alla firma da parte di questi ultimi di accordi che devono contemplare – tra l'altro – misure miranti alla razionalizzazione del settore pubblico e della spesa amministrativa. Si tratta di interventi quali l'istituzione di nuove addizionali IRPEF e gli aumenti delle riscossioni, ma anche la riduzione di spese per l'amministrazione e conseguente snellimento della struttura amministrativa, la razionalizzazione delle partecipazioni societarie pubbliche o anche la «valorizzazione delle entrate, attraverso la ricognizione del patrimonio, l'incremento dei canoni di concessione e di locazione e ulteriori utilizzi produttivi da realizzare attraverso appositi piani di valorizzazione e alienazione». Di conseguenza, l'approccio di fondo con cui si realizza il rapporto tra lo Stato e le autonomie locali si mostra ancora preoccupato delle esigenze di bilancio, accettandone le prevedibili conseguenze sui diritti sociali.

4.2. I contenuti del Piano: le misure per i territori.

I profili della coesione territoriale sono un elemento centrale del Piano, sin da subito ampiamente discusso. In questa sede, si osserverà tale profilo in particolare sotto due

¹³⁷ Cfr. G. Viesti, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, in *Rivista Il Mulino*, 7 giugno 2021, in <https://www.rivistailmulino.it/a/il-pnrr-determiner-una-ripresa-dello-sviluppo>.

¹³⁸ Cfr. art. 1, comma 567 ss., l.n. 234/2021.

aspetti. In primo luogo, si guarderà a come il Piano sia intervenuto sulla questione meridionale, che è una ferita aperta del nostro Paese. In secondo luogo, si osserveranno i contenuti del Piano, osservando quale modello di sviluppo e coesione segua il PNRR rispetto alle realtà locali.

La distribuzione delle risorse del PNRR è stata da subito un punto discusso. Il Governo ha considerato la questione meridionale – definita nel piano *divario di cittadinanza* come una delle questioni trasversali del Piano. Sicché, si è impegnato ad allocare al Mezzogiorno il 40% delle risorse stanziare all'interno del PNRR. La cifra era maggiore di quanto sarebbe spettato al Mezzogiorno in ragione della proporzione con la popolazione. Tuttavia, si tratta di una percentuale minore di quella che sarebbe spettata al Sud se la distribuzione interna delle risorse nello Stato italiano avesse seguito gli stessi criteri che l'Unione Europea ha usato per allocare le risorse tra gli Stati, e in base ai quali quindi l'Italia ha ricevuto la cifra maggiore tra tutti gli Stati membri¹³⁹.

Ulteriori difficoltà si verificano nell'applicazione concreta di tale criterio, in particolare alla luce della necessità di contemperarlo con gli altri obiettivi del Piano, che prevedono un assorbimento efficiente dei fondi, oltre che le altre finalità di volta in volta imposte dalle diverse Missioni. Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 6-bis, d.l. n. 77/2021, spetta alle Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR il compito di assicurare che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR.

Secondo l'analisi svolta dal Dipartimento di coesione a marzo 2022, la quota di risorse territorializzabili distribuita al Sud è del 40,8 %¹⁴⁰. Tuttavia, ad avviso del medesimo

¹³⁹ Infatti, sebbene il PIL sia diminuito in tutte le regioni italiane, e soprattutto al nord, la differenza è lieve, e la perdita è maggiormente preoccupante al sud, in quanto il dato di partenza era già inferiore alla media dell'UE; peraltro, la ripresa prevista nel 2021 e 2022 dovrebbe essere più elevata al Centro-Nord (+ 4,5 % e + 5,3 % rispetto a + 1,2 % e + 1,4 %), cfr. Commissione europea, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, COM(2021)344 final, SWD(2021) 165 final, 22/6/2021, p. 10.

¹⁴⁰ Su un valore complessivo del PNRR e del Fondo Complementare, pari a 222 miliardi di euro, 211 sono imputabili a iniziative allocabili territorialmente, di cui 86 miliardi sono destinati al Mezzogiorno. In particolare, la quasi totalità delle Amministrazioni supera la quota del 40% destinata al Mezzogiorno, con l'eccezione del Ministero dello Sviluppo economico (24,8%) e del Ministero del Turismo (28,6%), v.: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno*

Dipartimento, tale calcolo presenta alcune incertezze, che possono essere comprese analizzando i metodi impiegati dalle Amministrazioni per distribuire le risorse.

In primo luogo, lo stesso Dipartimento chiarisce che tale quota è riferita per circa un terzo a interventi la cui quota Mezzogiorno discende da stime fornite dalle amministrazioni, ma di cui queste ultime non hanno ancora attivato le procedure, o per cui le procedure sono ancora in corso¹⁴¹. Specifica cautela deve essere prestata, inoltre, dagli interventi attuati attraverso procedure competitive¹⁴².

Come ha rilevato l'Ufficio Parlamentare di Bilancio in sede di audizione, la regola del 40% sarebbe stata più semplice da applicare in un contesto in cui lo stesso Piano si fosse fatto carico di un'analisi dello stato dell'arte, per ciascun settore e ciascun territorio, volto a individuare innanzitutto le carenze e i fabbisogni, in modo da poter selezionare le priorità e identificare quindi direttamente i progetti e le infrastrutture da finanziare¹⁴³. Tuttavia, non tutte le risorse del PNRR sono state distribuite in questo modo, in quanto in alcuni casi il Governo ha preferito assegnare le risorse tramite bandi o altre procedure di evidenza pubblica. Di conseguenza, si è posto il problema di come tali bandi dovessero essere costruiti, fissando a monte criteri capaci di ripartire le risorse in modo da assicurare la riserva del 40% al Sud¹⁴⁴.

di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (9 marzo 2022), in <https://politichecoesione.governo.it/media/2892/prima-relazione-destinazione-mezzogiorno-risorse-pnrr.pdf>, p. 8. Cfr. Servizio studi della Camera dei Deputati, *Il Mezzogiorno nel PNRR*, 15/6/2022, in <https://temi.camera.it/leg18/temi/il-mezzogiorno-nel-pnrr.html>.

¹⁴¹ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente* (9 marzo 2022), in <https://politichecoesione.governo.it/media/2892/prima-relazione-destinazione-mezzogiorno-risorse-pnrr.pdf>, p. 80.

¹⁴² Cfr. *Ibid.*, p. 12 ss.

¹⁴³ Cfr. A. Zanardi, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Intervento alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 20/10/2021, p. 25.; Svimez, *Presentazione delle Anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2022*, Comunicato stampa, 3/8/2022, in http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2022/08/2022_08_03_anticipazioni_comunicato_stampa.pdf, p. 5.

¹⁴⁴ Ad esempio, rispetto agli asili nido, Marco Esposito aveva evidenziato in anteprima (cfr. M. Esposito, *Fondi infanzia, Milano e Torino tolgono scuole ai bimbi del Sud*, in *Il Mattino*, 2 settembre 2021) che, nonostante per legge i fondi dovessero essere destinati prioritariamente alle “strutture localizzate nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane con lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali» (art. 1 c. 60, L. 160/2019), il bando attuativo assegnava una consistente premialità agli enti locali che offrivano un co-finanziamento al proprio progetto, pertanto secondo una logica non compatibile con l'obiettivo del riequilibrio territoriale. Come successivamente ha rilevato l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'applicazione di questa metodologia ha infatti avuto degli effetti «opposti rispetto a quanto atteso», poiché sono stati privilegiati i Comuni con disponibilità economiche maggiori a discapito degli altri (Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle*

Naturalmente, in tali casi il criterio dell'allocazione territoriale delle risorse deve competere con diversi criteri, che sono quelli fissati dal Piano¹⁴⁵. Infatti, anche per effetto dell'indirizzo impresso dall'Unione Europea, che ha prestato particolare attenzione alle tempistiche di attuazione e all'efficienza della spesa, il PNRR tende a privilegiare soggetti capaci di assicurare il raggiungimento dei *target* nel tempo. Tale criterio può porsi, tuttavia, in conflitto con la necessità di favorire le amministrazioni più fragili, che avranno minori capacità organizzative per l'attuazione dei progetti oggetto dei bandi. Di conseguenza, una simile modalità può sfavorire i Comuni del Mezzogiorno, che presentano le maggiori difficoltà a portare a compimento le opere nei tempi¹⁴⁶.

prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 20/10/2021, in https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/10/Audizione-UPB-su-fed_fisc-e-PNRR.pdf, p. 38, su cui si veda: M. Esposito, *Recovery plan, con i primi fondi aumenta il divario tra Nord e Sud*, in *Il Mattino*, 21/10/2021). Cfr. anche: M. Villone, *Pnrr, tra Nord e Sud la disuguaglianza delle risorse*, in *IlManifesto.it*, 3/9/2021, in <https://ilmanifesto.it/pnrr-tra-nord-e-sud-la-disuguaglianza-delle-risorse>. I successivi bandi hanno corretto il tiro, rimuovendo il riferimento al co-finanziamento, ma sono stati nuovamente tagliati con criteri poco coerenti con la finalità di favorire il Mezzogiorno – ad esempio, i termini stretti per la presentazione dei progetti o l'assenza di garanzia di un contributo anche in spesa corrente – come dimostrato dal fatto che essi abbiano raccolto una scarsa adesione da parte dei Comuni più svantaggiati (cfr. M. Esposito, *Recovery plan, flop del bando asili nido: poche domande dal Sud*, in *Il Mattino*, 3/3/2022). Sul punto, cfr. G. Arachi, *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), professor Giampaolo Arachi, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 6/10/2021, Resoconto stenografico in https://www.camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2021&mese=10&giorno=06&idCommissione=62&numero=0038&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00020.int00020; F.M. Cerniglia, *Audizione della professoressa Floriana Margherita Cerniglia, ordinaria di economia politica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, e del professor Paolo Liberati, ordinario di scienza delle finanze presso l'Università degli Studi Roma Tre, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, 10/11/2021, Resoconto stenografico in https://www.camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2021&mese=11&giorno=10&idCommissione=62&numero=0045&file=indice_stenografico#stenograficoCommissione.tit00020.int00020.

¹⁴⁵ «Ciò è tanto più rilevante nel momento in cui si vuole contemporaneamente ottenere un raggiungimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi del PNRR, seguire un profilo di spesa adeguato e strutturare gli interventi per soddisfare gli obiettivi trasversali, di cui la riduzione del divario territoriale costituisce uno degli elementi più rilevanti insieme a equità di genere e valorizzazione dei giovani»: Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 25.

¹⁴⁶ Rispetto al dato nazionale (1.007 giorni), i comuni del Mezzogiorno impiegano mediamente circa 450 giorni in più per portare a compimento la realizzazione delle infrastrutture sociali. Considerando le tre fasi progettuali delle opere (progettazione, esecuzione e conclusine dei lavori) il Mezzogiorno presenta in tutte le fasi evidenti ritardi rispetto al Centro e alle aree Settentrionali. Oltre 300 giorni di ritardo si accumulano nella fase di cantierizzazione (esecuzione), cfr.: Svimez, *Presentazione delle Anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2022*, cit., p. 7.

Tale eventualità dipende altresì da come le singole amministrazioni disegnano i bandi, in quanto il Governo non ha stabilito un'unica modalità standard per distribuire la quota del 40%, né la Cabina di regia ha favorito la presenza di una regola unica. In alcuni casi, si può prevedere una graduatoria nazionale unica con la riserva del 40%, con la previsione di scorrimenti se la riserva non è verificata. In altri casi, è fissato un *plafond* minimo per ciascuna Regione o per il complesso delle Regioni del Sud, per fissare poi graduatorie regionali¹⁴⁷. Infine, ulteriore modalità è quella di prevedere graduatorie regionali, con dei criteri determinati in base agli obiettivi degli interventi, il che consente una maggiore oggettività nell'attribuzione delle risorse in base al fabbisogno delle singole aree, correggendo le problematiche che possono derivare dall'inerzia delle singole amministrazioni.

Di conseguenza, in questi casi, si rende necessario prevedere forme di assistenza tecnica di tali amministrazioni; tali modalità, tuttavia, restano ancora in forse¹⁴⁸. Ad avviso del PNRR, le riforme dell'amministrazione dovrebbero avvantaggiare soprattutto il Sud, in quanto si trova in una situazione di minore svantaggio; tuttavia, tale dato appare come un obiettivo, più che una circostanza da dare per scontata. Infatti, non è sufficiente a tal fine prevedere una disciplina o un progetto, ma è necessario un accompagnamento nella fase implementativa, che non necessariamente segue il percorso desiderato. Il PNRR ha previsto l'assunzione di 2.800 tecnici per rafforzare le amministrazioni pubbliche del Sud, fornendo assistenza tecnica per l'attuazione del PNRR; tuttavia, le procedure concorsuali espletate non hanno coperto tutti i posti, sicché le amministrazioni del Sud sono state autorizzate a utilizzare le risorse non impegnate per la stipula di contratti con soggetti in possesso di professionalità tecnica analoga a quella del personale non reclutato¹⁴⁹. Inoltre, è stata prevista la stipula di contratti *ad hoc* da parte dell'Agenzia per la coesione territoriale con professionisti/e e personale in possesso di alta specializzazione da destinare a supporto degli enti locali del Mezzogiorno, in base ai fabbisogni espressi dagli stessi enti

¹⁴⁷ Tale criterio, tuttavia, espone al rischio che la riserva finisca per essere un tetto, un limite massimo e non un obiettivo di allocazione, quando invece i comuni del sud sono molto attivi nella predisposizione dei progetti, cfr.: A. Zanardi, *Le criticità dei modelli di finanziamento*, Relazione al Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale*, Roma, 20/5/2022, in <https://www.radioradicale.it/scheda/668982/pnrr-e-ordinamento-costituzionale>.

¹⁴⁸ Cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 26.

¹⁴⁹ Cfr. art. 11, comma 2, d.l. n. 36/2022.

locali¹⁵⁰.

Tale questione diviene ancora più complessa quando i Comuni competono con soggetti privati, che talvolta sono molto meglio attrezzati per rispondere a questo tipo di chiamata pubblica, seppur meno qualificati, per definizione, a interpretare l'interesse generale relativo a un determinato territorio.

Ulteriore possibile criticità della procedura competitiva è che al bando non partecipino abbastanza soggetti del Mezzogiorno, e che quindi risulti impossibile allocare la quota del 40 %¹⁵¹. La mancata partecipazione al bando non è sinonimo di carenza di fabbisogno, ma può derivare da diversi ulteriori fattori. In primo luogo, le amministrazioni più piccole, o più fragili, o con minori capacità di programmazione, potrebbero non essere in grado di predisporre un progetto nei tempi stretti richiesti dall'implementazione del Piano¹⁵². In secondo luogo, viene in rilievo il problema già emerso sopra, cioè il fatto che i fondi del PNRR coprono soltanto la quota di investimenti; pertanto, un Comune che fa domanda per la costruzione di un'infrastruttura, si impegna al tempo stesso a investire quanto necessario per mantenerla. Ebbene, gli enti locali in diversi casi potrebbero non avere le risorse a disposizione per affrontare tale spesa corrente, e quindi rinunciare in partenza alla costruzione di un'infrastruttura che non avrebbero la possibilità di utilizzare al meglio per l'interesse generale. Ciò può avvenire a maggior ragione nelle fasi più avanzate del piano, dove è concentrata la parte più rilevante degli investimenti: tra il 2024 e il 2025 il denaro da spendere sarà circa il 40% in più di quello attuale¹⁵³.

Ancora una volta, il tema emergente è quello dell'addizionalità del finanziamento, necessariamente richiesta dal DRR, laddove invece l'Italia non ha ancora risolto il problema di assicurare al Mezzogiorno livelli di spesa corrente coerenti con i fabbisogni¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Cfr. art. 31-bis, commi 7-9, d.l. n. 152/2021. Cfr. Servizio studi della Camera dei Deputati, *Il Mezzogiorno nel PNRR*, cit. Tuttavia, si è manifestato qualche dubbio sul fatto che tali misure possano bastare per il supporto alle amministrazioni del sud, cfr.: A. Barone e F. Manganaro, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2022, p. 151.

¹⁵¹ Cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 26.

¹⁵² «Inoltre, nel dibattito pubblico sul Piano, è stata affermata la necessità di assegnare priorità ai progetti “cantierabili”, vale a dire in stadio avanzato di definizione. La cantierabilità risulta essere sicuramente una precondizione per il completamento del PNRR nei tempi previsti dalla normativa europea. Se però venissero selezionati i progetti “già pronti” si potrebbe rischiare di pregiudicare un altro degli obiettivi strategici del Piano, ovvero di essere un'occasione per favorire un riequilibrio dei divari territoriali del Paese»: *Ibid.*, p. 26.

¹⁵³ Cfr. Zanardi, *Le criticità dei modelli di finanziamento*, cit.

¹⁵⁴ Cfr. Zanardi, *Le criticità dei modelli di finanziamento*, cit.

Tale computo, infine, non tiene conto delle risorse non territorializzabili, cioè quelle previste per interventi generali di sistema, che in teoria dovrebbero riversare i propri benefici sull'intero territorio nazionale.

Per il momento, il Dipartimento di coesione ricorda che anche i progetti già identificati per il Mezzogiorno non sono ancora in fase di realizzazione, mentre sono già andate a pieno regime diverse forme di incentivo con dispositivi finali, bonus o a sportello, rivolti a privati e imprese su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, si tratta di un ambito dove il PNRR sembra lasciare la distribuzione alle dinamiche spontanee del mercato, che tenderanno naturalmente a favorire le aree più forti dal punto di vista industriale, dove ci sono processi produttivi maggiormente suscettibili di innovazione e digitalizzazione¹⁵⁵. A parziale rimedio di tale mancanza, la Relazione avverte che – affinché sia rispettata la riserva del 40% - è necessario stabilire procedure e criteri per favorire la partecipazione di beneficiari dai territori meridionali¹⁵⁶.

Di conseguenza, si è posto il problema di come un Piano per il Mezzogiorno possa essere redatto in assenza di una chiara politica industriale, adattata ai suoi bisogni¹⁵⁷.

Peraltro, è stato notato che procedere per bandi tende a creare competizione tra diversi enti locali, che invece trarrebbero maggiore giovamento dalla cooperazione¹⁵⁸. Infatti, benché esista una corrente di pensiero che considera la competizione come un motore dell'innovazione, sul modello di come è la concorrenza sui mercati¹⁵⁹, è dubbio che la

¹⁵⁵ «Il “PNRR delle imprese” sembra anteporre l’obiettivo del consolidamento dell’esistente a quello della coesione. La misura “dominante” del PNRR sono i crediti di imposta di Transizione 4.0. Circa il 20% delle risorse dovrebbe andare alle imprese del Sud, per ovvia conseguenza dell’allocazione delle risorse guidata dalla dinamica spontanea delle richieste delle imprese, che a sua volta riflette la distribuzione territoriale dei processi produttivi che più si prestano a innovazione e digitalizzazione»: Svimez, *Presentazione delle Anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2022*, cit., p. 8.

¹⁵⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di Coesione, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (9 marzo 2022)*, cit., p. 80.

¹⁵⁷ Svimez, *Presentazione delle Anticipazioni del Rapporto SVIMEZ 2022*, cit., p. 9.

¹⁵⁸ «Mettere in competizione gli enti locali ha allontanato il PNRR dal rispetto del criterio perequativo che avrebbe dovuto orientare la distribuzione territoriale delle risorse disponibili per andare incontro all’obiettivo di riequilibrio territoriale. Più coerente con le finalità di riequilibrio del PNRR sarebbe stato un meccanismo perequativo di distribuzione delle risorse basato su una ricognizione dei fabbisogni di investimento»: *Ibid.*, p. 5.

¹⁵⁹ “Privare il Mezzogiorno di risorse non utilizzate non ha senso ed è dannoso e perverso; ha senso invece riallocare queste risorse nel Mezzogiorno, spingendo così ad una maggiore competizione tra Regioni ed Enti locali del Mezzogiorno per disincentivare le inerzie e tra queste e le Amministrazioni centrali che possono investire nel Mezzogiorno”: Confindustria, *Il coraggio del futuro. Italia 2020-2030*, Roma, Confindustria servizi, 2020, cit. in B. Caravita, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell’Italia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2022, pp. 22-23.

medesima logica possa applicarsi alle politiche di coesione. Tale problema si aggrava in virtù della possibilità che i progetti presentati al Mezzogiorno non raggiungano la quota minima del 40%, in quanto tale evenienza aprirebbe la competizione sui residui. Le amministrazioni *fuori quota*, infatti, avrebbero interesse alla mancata presentazione di domande da parte di quelle del sud, in quanto in tal caso sarebbero esse stesse ammesse a godere di risorse che in caso contrario sarebbero state destinate a territori più svantaggiati. Ulteriore elemento fondamentale nell'elaborazione e gestione del PNRR è il modo in cui quest'ultimo influenza i contenuti delle decisioni locali, attraverso lo strumento del finanziamento. Infatti, come è stato osservato, il Piano risulta per molti versi calato sui territori, più che redatto con il loro coinvolgimento; di conseguenza, è inevitabile che in molti casi Regioni ed Enti locali si troveranno ad attuare misure e strategie che non hanno scelte, ma che tuttavia sono strumenti necessari per poter finanziare alcune delle proprie funzioni. Qui sembra utile osservare la questione in senso sostanziale, cioè guardando ai contenuti del Piano per comprendere la direzione verso la quale il PNRR conduce i comuni, analizzandone la coerenza con obiettivi di coesione, uguaglianza e giustizia spaziale. La domanda è, dunque, a quale modello di sviluppo territoriale punti il Piano.

Ebbene, in tal senso sembra che il PNRR abbia puntato a una crescita dei territori facendo leva sull'effetto *cascata* derivante dalla crescita imprenditoriale che sull'intervento sociale diretto.

Un primo dato che può esemplificare questa tendenza è quello dei 2,4 miliardi destinati al turismo, comparato con gli 0,5 miliardi destinati ai nuovi alloggi sociali¹⁶⁰. Tale scelta è significativa, in quanto è noto che lo sviluppo dell'economia turistica può porsi in tensione con il diritto all'abitare, considerato che la proliferazione di attività ricettive fa salire i prezzi degli affitti, con la conseguente espulsione di diversi/e abitanti dalle aree più turistiche. Né tale divario viene recuperato in termini regolativi, per compensare i possibili effetti collaterali dell'industria turistica.

Ulteriore esempio è quello della mobilità, dove vi sono investimenti a beneficio del trasporto regionale e locale¹⁶¹, che tuttavia non sono considerati prioritari. Infatti, a fronte

¹⁶⁰ Cfr. 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-SINTESI_PNRR_FORUMDD.x96206.pdf, p. 8.

¹⁶¹ Cfr. M. Della Morte, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, pp. 10-11.

di 0,94 miliardi stanziati per il potenziamento delle linee regionali, 4,64 miliardi vengono attribuiti alle ferrovie ad alta velocità verso il Sud e 8,57 miliardi per linee ad alta velocità del Nord che collegano all'Europa. La misura tradisce, oltre a uno squilibrio territoriale, una netta predilezione per la platea avvantaggiata, che può accedere al trasporto veloce. Viceversa, si tratta di un'occasione persa per il potenziamento delle periferie e dell'*hinterland* delle aree metropolitane¹⁶², in quanto rinuncia a migliorare la qualità del trasporto pubblico, a beneficio di residenti e pendolari.

Infine, un esempio concreto di tale visione è quello dei borghi¹⁶³ che è stato contestato in quanto sarebbe stato scritto da un punto di vista *metropolitano* dei borghi, con scarsa attenzione alla consultazione degli attori destinatari dei finanziamenti e modalità di scelta dei destinatari che privilegiano i grandi soggetti attuatori. In particolare, la linea A del bando è stata concepita in un'ottica di concentrazione delle risorse per la creazione di un'eccellenza che potesse ispirare altri casi. Tale meccanismo, sebbene consenta di avviare dei progetti pilota per possibili buone pratiche, mostra tutti i suoi limiti nel fatto di aver accresciuto la competizione dei diversi Comuni sui fondi, svalutando la redistribuzione. Per tale ragione, era stato suggerito un finanziamento non disperso, ma *a grappolo*, volto a rilanciare delle aree in una sinergia tra Paesi. In tal modo, si sarebbe anche ovviato al problema intrinseco alla forma del bando, che è quello di creare competizione invece che solidarietà tra luoghi che hanno necessità di interventi.

Alla luce di queste riflessioni, appare evidente che senza un sostanziale cambio di direzione il PNRR rischia di veder vanificati i propri obiettivi di uguaglianza. Infatti, come è stato osservato, il successo del Piano – e, ancora prima, la capacità di aggiudicarsi i progetti – dipende dalla capacità amministrativa dell'istituzione interessata, compromessa nelle aree con maggiori difficoltà di bilancio, che hanno subito i maggiori tagli alla spesa¹⁶⁴.

¹⁶² Per una lettura costituzionalistica degli interventi nelle periferie, cfr. E. Olivito, *Le diseguaglianze fra centro e periferie: lo sguardo miope sulle città*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2020, p. 84.

¹⁶³ Cfr. L. Martinelli, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il pasticcio del "bando borghi"*, in *AltraEconomia.it*, 26/11/2022, in <https://altreconomia.it/il-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-e-il-pasticcio-del-bando-borghi/>; R. Pazzagli, *Caproni e il PNRR*, in *La Fonte*, marzo 2022, anche in <https://www.facebook.com/1580951751/posts/10224335760413225/?d=n>; L. Martinelli, *Il "Bando borghi" finisce in città*, in *AltraEconomia.it*, 19/3/2022, in <https://altreconomia.it/il-bando-borghi-finisce-in-citta/>.

¹⁶⁴ M. Della Morte, *Il futuro dei territori (e del Sud)*, cit., p. 13.

4.3. Le riforme previste nel Piano.

Un altro aspetto trasversale al Piano è quello delle riforme previste nel PNRR, particolarmente enfatizzate nel piano di Draghi rispetto a quello di Conte¹⁶⁵. Tali innovazioni normative sono presentate soprattutto come strumentali alla crescita¹⁶⁶, oltre che ad accelerare gli investimenti e l'attuazione dei progetti. Esse si dividono in: riforme orizzontali, di interesse a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento; riforme abilitanti, ovvero gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati; riforme settoriali, riguardanti specifici ambiti di intervento legati alle singole Missioni del PNRR. In questa sede ci si limiterà ad alcune osservazioni riguardanti precipuamente le riforme che affrontano i temi già trattati in questa ricerca, in quanto connessi all'austerità e alla democrazia nei territori: principalmente, la semplificazione amministrativa e la concorrenza.

Un primo elemento è la semplificazione amministrativa, presente nel d.l. n. 77/2021, ma anche nelle Raccomandazioni indirizzate all'Italia per il Programma Nazionale di Riforma previsto per il 2020 nell'ambito del Semestre europeo¹⁶⁷.

Complessivamente, il Piano contiene aspetti indubbiamente innovativi per la pubblica amministrazione, come le competenze e la formazione del personale¹⁶⁸. Tuttavia, proprio alla luce del ritorno delle regole austeritarie, vi è da interrogarsi sull'impatto che tali normative possono avere, se non si mettono in discussione i tagli che nel tempo hanno strutturalmente limitato il funzionamento della macchina amministrativa. In questo senso,

¹⁶⁵ Cfr. M. Guidi e M. Moschella, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, p. 407.

¹⁶⁶ «Il Governo concorda con la Commissione circa l'importanza delle riforme strutturali per migliorare crescita di lungo periodo del Paese. Il Piano include un ampio spettro di provvedimenti che toccano molti dei principali nodi strutturali dell'economia, come la riforma della Pubblica Amministrazione, della Giustizia e un'agenda di semplificazioni»: PNRR, p. 26.

¹⁶⁷ Cfr. *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, COM (2020) 512 final Brussels, 20.5.2020, in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-italy_it.pdf.

¹⁶⁸ Cfr. G. Rivosocchi, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan"*, cit., pp. VII-VIII.

preoccupano tutte quelle *semplificazioni* che – con il fine dichiarato di rendere più rapidi ed efficienti i procedimenti attuativi del PNRR – ridimensionano una serie di controlli amministrativi. Inoltre, sorprende la previsione dell'accorciamento dei termini del dibattito pubblico sulle grandi opere¹⁶⁹, che da un lato viene migliorato con la possibilità di prevedere soglie dimensionali inferiori per la sua applicazione¹⁷⁰, ma dall'altro sembra privilegiare la realizzazione più pronta dei lavori rispetto al coinvolgimento, considerato che la norma si preoccupa di accelerarne i termini prevedendo una procedura semplificata¹⁷¹.

In tale contesto, è evidente che la scelta eurounitaria di accelerare le tempistiche di attuazione imponga un indirizzo politico agli investimenti e alle riforme del piano, che riducono i margini deliberativi. Per altri versi, ritenere di accelerare il procedimento tagliando la partecipazione mostra una visione miope del processo decisionale. Infatti, è tutto da dimostrare che la velocità di affidamento coincida necessariamente con una velocità di implementazione del progetto, in quanto è ben noto che un migliore coinvolgimento degli *stakeholder* previamente al progetto può evitare conflittualità successive¹⁷².

Quest'ultimo punto fa emergere altresì un aspetto critico del Piano medesimo, che consiste nella ridotta attenzione alla raccolta e pubblicazione di informazioni sullo stato dell'arte precedente al PNRR e sulla sua attuazione.

La tematica è riconducibile a un ampio dibattito esistente nel mondo giuridico italiano ed europeo, riguardante la necessità di aprire i dati che sono alla base delle scelte politiche, ma ancora prima di raccogliarli. È evidente, infatti, che la trasparenza si sia configurata sempre più come un obbligo anche positivo, di produzione e messa a disposizione dei dati

¹⁶⁹ Cfr. art. 22, comma 2, d.lgs. n. 50/2016; Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76, *Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico*, G.U. n. 145 del 25 giugno 2018.

¹⁷⁰ La soglia elevata era stata considerata come uno degli elementi di criticità dell'istituto: Cfr. Consiglio di Stato – Commissione speciale, *OGGETTO: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, ai sensi dell'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*, Adunanza del 7 febbraio 2018, numero affare 02414/2017, p. 5.

¹⁷¹ Vd. d.l. 77/2021, art. 46. Cfr. F. Costantino, *Dibattito pubblico e di semplificazioni*, in *ApertaContrada.it*, 30 giugno 2021, p. 2; R. Fabbri, *Pnrr e dibattito pubblico. Prospettive di applicazione per uno strumento di democrazia deliberativa*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/2022, p. 105.

¹⁷² R. Fabbri, *Pnrr e dibattito pubblico*, cit., p. 105.

rilevanti per ciascuna opzione regolativa¹⁷³, con modalità che consentono la loro più ampia conoscibilità, comprensibilità, replicabilità, secondo lo standard *open data*, intendendo con tale espressione la pubblicazione dei dati in possesso dell'autorità in un formato leggibile alle macchine e senza licenze restrittive¹⁷⁴, con la possibilità per chiunque di usarle, modificarle e condividerle per qualsiasi scopo¹⁷⁵, anche in assenza di un *interesse qualificato*. Inoltre, per rispondere al paradigma in questione, le informazioni devono essere corrette e complete¹⁷⁶, pubblicate in modo non aggregato, aggiornate in modo tempestivo, visualizzabili anche senza registrazione o altre barriere, leggibili per le macchine, accessibili senza discriminazioni – e quindi anche su richiesta anonima – e non protetti da licenze che escludano il diritto di terzi a trattare le informazioni¹⁷⁷.

Quanto alla base di dati da cui parte la decisione, la sua raccolta e pubblicazione è un supporto necessario tanto all'espletamento quanto al successivo controllo della scelta politica, anche ai sensi dei canoni di *better regulation* imposti dalla stessa UE, i quali prescrivono che le politiche debbano tenere conto delle evidenze emerse dai dati di fatto e delle carenze nelle precedenti scelte regolative. Se non vi è stata un'accorta ricognizione preliminare, l'assenza di informazioni sulle disuguaglianze e sui bisogni non può essere il pretesto per ignorare fenomeni che richiedono l'attenzione del legislatore; in caso contrario, sarebbe facile per il regolatore ignorare un dislivello per non appianarlo.

Anche successivamente, nella fase di attuazione del PNRR, il governo non ha realizzato finora una politica coerente e costante di apertura dei dati. Alcuni *database*, infatti, sono

¹⁷³ Cfr. D. Bourcier e P. De Filippi, *Vers un nouveau modèle de partage entre l'administration et les communautés numériques*, in N. Matyjasik e P. Mazuel (a cura di), *Génération Y et gestion publique : quels enjeux ?*, Parigi, Comité pour l'histoire économique et financière de la France / IGPDE, 2012, p. 10.

¹⁷⁴ Cfr. D. Bourcier e P. De Filippi, *La double face de l'Open data*, in *Les Petites Affiches*, 2013, consultato nell'edizione open access in <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01026107/document>, p. 2 ss.

¹⁷⁵ *The Open Definition*, in <http://opendefinition.org/>. Cfr. S. Baack, *Datafication and empowerment: How the Open Data Movement Re-Articulates Notions of Democracy, Participation, and Journalism*, in *Big Data & Society*, July–December 2015, p. 4. Nell'ordinamento italiano l'*open data* è definito nel d.lgs. n. 82/2005, art. 1, comma 1, lett. *l-bis*) e *l-ter*), e previsto altresì nell'art. 7, d.lgs. n. 33, *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*, G.U. n. 80 del 5 aprile 2013.

¹⁷⁶ Cfr. D.G. Robinson, H. Yu e E.W. Felten, *Enabling Innovation for Civic Engagement*, in D. Lathrop e L. Ruma (a cura di), *Open Government. Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol, O'Reilly, 2010, pp. 84-87. Questo pone il problema dei controlli sulla correttezza sui dati. Infatti, avverte Swartz, «se non ti puoi fidare dei regolatori, cosa ti fa pensare che tu possa fidarti dei dati?»: A. Swartz, *When Is Transparency Useful?*, 11 febbraio 2010, in <http://www.aaronsw.com/weblog/usefultransparency>, anche in D. Lathrop e L. Ruma (a cura di), *Open Government*, cit.

¹⁷⁷ La nozione in questione si articola altresì in alcuni requisiti tecnici che assicurano l'accessibilità e il riuso completi e non mediati sulle informazioni aperte. Queste specifiche sono meglio chiarite nei *Sebastopol Principles*, elaborati a partire al 2007: *The Annotated 8 Principles of Open Data*, in <https://opengovdata.org/>.

disponibili sul sito istituzionale istituito dal Governo¹⁷⁸, tuttavia le banche dati risultano incomplete, compilate in modo disomogeneo, carenti di *meta dati* che aiutino a spiegarne il contenuto, nonché affette da alcune incongruenze al loro interno¹⁷⁹.

Infine, emblematico della continuità tra le riforme previste dal PNRR e quelle imposte dai vincoli finanziari è altresì il tema della concorrenza: il PNRR ha dovuto analiticamente motivare la compatibilità delle previsioni con il quadro normativo eurounitario sugli aiuti di Stato e, in aggiunta, ha specificamente previsto riforme capaci di favorire il valore in questione¹⁸⁰.

In questo senso, è necessario distinguere tra, da un lato, una concezione di concorrenza che mira al benessere dei consumatori e al pluralismo economico¹⁸¹, e, dall'altro, un'introduzione di procedure competitive che diventa l'occasione per ridurre la partecipazione delle comunità locali al governo della cosa pubblica¹⁸². Il testo del PNRR va nettamente nella seconda direzione, in quanto prevede *de facto* la privatizzazione dei servizi pubblici locali, mediante l'introduzione di una «motivazione anticipata e rafforzata che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, dei benefici della forma dell'*in house* dal punto di vista finanziario e della qualità dei servizi e dei risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in auto-produzione, o comunque a garantire una esaustiva motivazione dell'aumento della partecipazione pubblica»¹⁸³. Tale ipotesi è stata poi tradotta in proposta di legge nell'iniziale formulazione dell'articolo 6 del disegno di legge sulla concorrenza¹⁸⁴, attualmente smussata nel testo definitivo della legge in seguito alle pressioni dell'opinione pubblica¹⁸⁵. La versione iniziale della norma avrebbe promosso la privatizzazione dei

¹⁷⁸ <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

¹⁷⁹ Cfr. Redazione di OpenPolis.it, *Perché i dati pubblicati dal governo sul Pnrr non vanno bene*, in OpenPolis.it, 25 ottobre 2021, in <https://www.openpolis.it/perche-i-dati-pubblicati-dal-governo-sul-pnrr-non-vanno-bene/>; Ead., *Perché gli open data del governo sul Pnrr non hanno dignità di pubblicazione*, in OpenPolis.it, 18 novembre 2021, in <https://www.openpolis.it/perche-gli-open-data-del-governo-sul-pnrr-non-hanno-dignita-di-pubblicazione/>.

¹⁸⁰ Cfr. F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility*, cit., pp. 43-46.

¹⁸¹ Cfr. *Ibidem*, p. 49; A.I. Arena, *“Nuovo corso” dell'economia pubblica e principi costituzionali. Brevissime considerazioni*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2021, p. 536.

¹⁸² Cfr. Forum Disuguaglianze e Diversità, *Cosa pensiamo del piano inviato all'UE e “che fare ora”?*, cit., p. 4.

¹⁸³ Cfr. PNRR, pp. 80-81.

¹⁸⁴ Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021. Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento*, AS 2469, 3/12/2021, in <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01329475.pdf>.

¹⁸⁵ Infatti, è richiesta una «motivazione qualificata, da parte dell'ente locale, per la scelta o la conferma del modello dell'autoproduzione ai fini di un'efficiente gestione del servizio, che dia conto delle ragioni che, sul piano economico e sociale, con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli

servizi pubblici locali individuando nel privato la modalità ordinaria di gestione dei servizi¹⁸⁶. La loro gestione pubblica sarebbe stata resa meramente residuale: gli enti locali avrebbero dovuto giustificare analiticamente il mancato ricorso al mercato «sul piano economico, degli investimenti e della qualità e dei costi dei servizi per gli utenti», trasmettendo la decisione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Attualmente, il ricorso all'autoproduzione può essere giustificato anche con riferimento a «agli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità dei servizi», con un ampliamento del sistema valoriale sotteso alla norma. Tuttavia, vi è da interrogarsi sull'effettività di questa aggiunta nella concreta implementazione della norma, specie alla luce della decretazione delegata approvata dal Governo. Infatti, l'art. 3, d.lgs. n. 201/2022 chiarisce subito i principi di fondo della gestione dei servizi pubblici, lasciando uno spazio residuale ai valori di universalità e socialità: «L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni». Inoltre, l'art. 17 continua a prevedere una motivazione analitica nel caso di mantenimento *in house* della gestione del servizio: i valori di universalità e socialità sono meramente menzionati nella disposizione, laddove in realtà i meccanismi di attuazione e verifica previsti nei commi 4 e 5 danno uno spazio ben maggiore ai criteri di efficienza economica del servizio.

Tali previsioni sono in sé rilevanti per l'impatto che sono destinate ad avere su una varietà di servizi locali, rispondenti ai diritti essenziali di cittadini/e e abitanti. Inoltre, esse sembrano essere indicative di una tendenza strutturale dell'ordinamento, se è vero che il medesimo indirizzo sulla concorrenza è stato non solo replicato, ma anche rafforzato dalla

utenti, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela ambientale e accessibilità dei servizi, giustificano tale decisione, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle pregresse gestioni in autoproduzione»: art. 8, l. n. 118/2022.

¹⁸⁶ Cfr. A. Lucarelli, *Parere scritto di approfondimento ed analisi sul disegno n. 2469 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021)*, 12/2/2022, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/422/943/2022_02_25_Prof._Lucarelli_Art.6.pdf, p. 4 ss.

maggioranza successiva a quella coagulata attorno al Governo Draghi.

5. Conclusioni.

In conclusione, lo scritto ha dimostrato che il NGEU, marcando un parziale discostamento dal rigore finanziario dell'Unione, ha potuto fornire nei territori un primo importante supporto rispetto alle conseguenze sociali della crisi. La questione aperta è se tale rimedio sia idoneo a incidere sulle disuguaglianze strutturali che affliggono l'Unione e ampliare le possibilità di intervento diretto delle istituzioni eurounitarie come strumenti dei diritti sociali.

In conclusione, la via percorsa dal Governo italiano è stata caratterizzata da diverse specificità, destinate a reagire a un momento di eccezionale difficoltà, ma anche a generare effetti destinati probabilmente a proiettarsi sull'assetto costituzionale. I punti critici del PNRR appena presentati possono essere letti come un uso problematico dei margini discrezionali lasciati aperti dall'UE al Governo nazionale. Tuttavia, essi evidenziano altresì un'occasione mancata per l'UE, che avrebbe potuto introdurre condizionalità di tipo sociale e democratico, per rendere il DRR più equo ed egualitario in tutti gli Stati. Infatti, si è già visto che il finanziamento in questione è arrivato all'Italia con alcune *regole d'uso*, più stringenti sulla politica economica e di bilancio, ma più elastiche sulla coesione sociale e territoriale. Dal punto di vista di quest'ultimo valore, si può ipotizzare che un'erogazione di fondi eurounitari coerente con l'art. 3 TUE dovesse prevedere soprattutto alcune condizioni volte ad assicurarsi che i soldi presi a prestito siano utilizzati nell'interesse generale. Una simile linea di pensiero avrebbe richiesto probabilmente una più accentuata presa di posizione sulla condizionalità dello Stato di diritto prevista dall'UE, intesa nella sua accezione più ampia, cioè come tutela del principio di legalità e delle garanzie democratiche e sociali che lo caratterizzano. Così, l'UE avrebbe stimolato gli Stati a valorizzare trasparenza, partecipazione e diritti sociali nell'uso del finanziamento. Tuttavia, ciò non è avvenuto e, in assenza di tale contrappeso, è prevedibile che l'imposizione di vincoli e tempistiche possa tradursi in alcune imperfette attuazioni del canone rappresentativo.

Quanto all'ordinamento nazionale, il PNRR ha puntato a un'armonizzazione e a un

coordinamento delle amministrazioni locali e nazionali¹⁸⁷, che mira alla pronta realizzazione degli obiettivi eurounitari: quelli contenuti nel DRR, ma anche quelli imposti dai vincoli finanziari. Tuttavia, appare ancora forte il contrasto tra l'intensità dei controlli sui vincoli di bilancio e la tenue attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali.

Dal punto di vista del piano nazionale, resta aperta la questione sui correttivi possibili nella fase attuativa, per la miglior tutela dei diritti fondamentali.

In questo senso, un'importante opportunità è offerta dallo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che rappresenta l'occasione per lo sviluppo di competenze interne all'amministrazione, legate non soltanto alle nuove tecnologie, ma anche e soprattutto alla progettazione e *governance* dei finanziamenti. Da questo punto di vista, infatti, si eredita uno scenario in cui le esternalizzazioni e i tagli al personale avvenuti nel corso del tempo – anche a causa delle politiche di austerità – rischiano di smarrire il *know how* presente all'interno dell'amministrazione, a causa della delega a soggetti privati. Di conseguenza, è necessario sfruttare appieno le misure del PNRR per sostenere un nuovo protagonismo delle istituzioni locali.

In secondo luogo, l'approccio di *policy* del NGEU impone una rinnovata attenzione all'impatto sociale delle politiche pubbliche. Infatti, l'impostazione del programma rende visibile che lo sviluppo economico non può procedere, nel lungo periodo, senza un'attenzione alla sostenibilità ecologica e sociale nelle politiche pubbliche. In questo senso, si aprono margini per un'interpretazione flessibile delle scelte di bilancio, capaci di contemperare il limite del pareggio con altri valori essenziali.

Abstract: Il lavoro ricostruisce come le politiche di ripresa dell'Unione Europea rispetto alla pandemia del Covid-19 abbiano influito sull'autonomia di spesa degli enti locali.

L'analisi parte dalla relazione tra le politiche di bilancio eurounitarie – in particolare dopo il rafforzamento dell'austerità seguito alla crisi del 2008 – e l'autonomia locale, intesa anche in senso sostanziale, come possibilità di realizzare politiche coerenti con i diritti fondamentali e in particolare quelli sociali, attraverso il ripianamento delle disuguaglianze esistenti tra territori e nei territori.

Dopo una ricostruzione generale di tale rapporto, la ricerca prende in esame le novità introdotte dalle misure post-pandemiche, con particolare riferimento al Next Generation

¹⁸⁷ S. Civitarese Matteucci, *A further twist towards centralisation and uniformity*, cit., p. 33.

EU (NGEU). Questi ultimi profili saranno esaminati accanto a quelli che si pongono invece in continuità con lo scenario preesistente. L'obiettivo finale è osservare l'impatto sull'autonomia locale, con specifico riferimento all'utilizzo delle risorse per finalità sociali e di uguaglianza sostanziale.

Abstract: The paper reconstructs how the European Union's recovery policies with respect to the Covid-19 pandemic have affected the spending autonomy of local authorities.

The analysis starts from the relationship between European Union budgetary policies – especially after the strengthening of austerity following the 2008 crisis – and local autonomy, also understood in a substantive sense, as the possibility of implementing policies consistent with fundamental rights and in particular social rights, through the redressing of existing inequalities between and within territories.

After a general reconstruction of this relationship, the research examines the innovations introduced by post-pandemic measures, with particular reference to the Next Generation EU (NGEU). These latter profiles will be examined alongside those that are instead in continuity with the pre-existing scenario. The final objective is to observe the impact on local autonomy, with specific reference to the use of resources for social and substantive equality purposes.

Parole chiave: Next Generation EU – autonomia locale – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – austerità – diritti sociali.

Key words: Next Generation EU – local autonomy – National Recovery and Resilience Plan – austerity – social rights.