



Dipartimento di Impresa e Management

Corso di Laurea Triennale in Economia e Management

Cattedra di Diritto pubblico

Trasformazioni istituzionali: l'implementazione del PNRR nel contesto del Next Generation EU

Prof. Mirella Pellegrini

Relatore

Leonardo Petrone 256661

Candidato

Anno Accademico 2022-2023

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO 1- NEXT GENERATION EU: CONTESTO, ORIGINI E SVILUPPO DELL’INIZIATIVA.....	2
1.1 L’IMPATTO DELLA CRISI PANDEMICA SULLE ECONOMIE DEI PAESI UE.....	3
1.2 LE RADICI DEL NEXT GENERATION EU	5
1.3 OBIETTIVI, STRUTTURA E ATTUAZIONE DEL NEXT GENERATION EU	11
CAPITOLO 2- IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO (PNRR)	14
2.1 OBIETTIVI E STRUTTURA DEL PIANO ITALIANO	16
2.2 L’ATTUAZIONE DEL PIANO: CONDIZIONI E MODALITÀ DI ACCESSO ALLE RISORSE	18
2.3 IL MODELLO DI GOVERNANCE DEL PNRR.....	20
CAPITOLO 3 - PNRR: PROFILI DI RILIEVO COSTITUZIONALE.....	24
3.1 IL PNRR E LA FORMA DI GOVERNO	24
3.2 IL RIFLESSO DEL PNRR SULLA FORMA DI STATO	26
CONCLUSIONI.....	27
BIBLIOGRAFIA.....	29

INTRODUZIONE

Next Generation EU, il piano straordinario varato nel corso del 2020 dall'Unione Europea, il cui obiettivo immediato è stimolare la ripresa economica dei Paesi membri colpiti dall'emergenza pandemica, si configura, in realtà, come un ambizioso tentativo di riorientare strutturalmente le economie e le società dei paesi UE, verso un modello di sviluppo più inclusivo e sostenibile, nel segno della modernizzazione e della transizione al digitale. L'obiettivo fondamentale di questo lavoro è quello di analizzare e valutare criticamente l'impatto che, nel quadro, per l'appunto, dell'iniziativa europea Next Generation UE, il processo di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano e il suo modello di governance, stanno avendo sull'ordinamento e sugli assetti istituzionali del Paese, con riferimento particolare ad alcuni profili di carattere costituzionale.

All'iniziativa europea Next Generation UE, entro la quale si incardina il PNRR, è dedicato il capitolo iniziale, capitolo dove vengono quindi illustrati il contesto, la genesi e gli obiettivi dell'iniziativa, evidenziandone peraltro gli elementi di innovazione, finanziari, istituzionali e regolatori, rispetto ai tradizionali modelli d'intervento della UE.

Il PNRR italiano è oggetto di diffusa trattazione nel secondo capitolo, dove, dopo averne ricostruito sinteticamente la complessa genesi, ne vengono evidenziati le caratteristiche, gli obiettivi strategici e la struttura, dedicando una particolare attenzione al suo processo di attuazione e al connesso modello di governance.

Infine, nel capitolo conclusivo del lavoro, verrà analizzata l'incidenza del processo di attuazione del PNRR sull'ordinamento costituzionale italiano, alla luce di tre fondamentali profili: forma di governo, fonti del diritto e forma di Stato.

CAPITOLO 1

NEXT GENERATION EU: CONTESTO, ORIGINI E SVILUPPO DELL'INIZIATIVA

La crisi senza precedenti innescata dalla diffusione della pandemia da Covid-19 ha avuto un impatto profondo sul tessuto economico sociale dei paesi della UE.

La fase pandemica, peraltro, è intervenuta in un contesto che già risultava caratterizzato da una marcata instabilità (es. Brexit, chiusura dei programmi di *Quantitative Easing* della BCE) e da alcune prime avvisaglie di deterioramento del quadro macroeconomico globale.

Come risposta immediata alla crisi, le maggiori economie del pianeta hanno attuato imponenti politiche di stimolo. Già nei primi mesi, *McKinsey*¹ stimava che il valore complessivo dei fondi stanziati dai governi per il sostegno delle loro economie era pari a circa 10.000 miliardi di dollari, una cifra tre volte superiore al valore degli interventi degli stati in risposta alla crisi finanziaria del 2008-2009.

I soli paesi dell'Europa occidentale avevano stanziato una quota pari a 4 mila miliardi di dollari, una cifra superiore di quasi 30 volte al valore, in termini reali, del *Piano Marshall*.

Tuttavia, contrariamente a quanto accaduto in occasione delle fasi di crisi che le economie mondiali hanno dovuto fronteggiare nel passato più recente, la crisi pandemica ha imposto un profondo ripensamento del modello di sviluppo che va ben oltre le immediate, seppur necessarie, misure tampone e di stimolo.

In tale contesto si colloca *Next Generation EU*, il piano straordinario varato nel corso del 2020 dall'Unione Europea diretto a stimolare la ripresa economica dei paesi membri, piano che non si configura, almeno nelle intenzioni, come un'iniziativa di mero sostegno economico, ma come un ambizioso tentativo di riorientare le economie e le società dei paesi UE verso un modello di sviluppo più inclusivo e sostenibile nel segno della transizione al digitale.

Nel seguito di questo capitolo, prendendo le mosse da una panoramica relativa all'impatto e agli effetti della crisi pandemica sulle economie dei paesi della UE, verranno illustrate diffusamente le origini, gli obiettivi, la struttura e il quadro normativo di riferimento di tale piano straordinario.

¹ Cassim, Ziyad, et al. "How Government COVID-19 Spending Can Deliver Impact | McKinsey." www.mckinsey.com, 5 giugno 2020, www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-10-trillion-dollar-rescue-how-governments-can-deliver-impact.

1.1 L'impatto della crisi pandemica sulle economie dei paesi UE

La pandemia da Covid-19, come si è detto, ha avuto un profondo impatto sul quadro economico-sociale dei paesi UE.

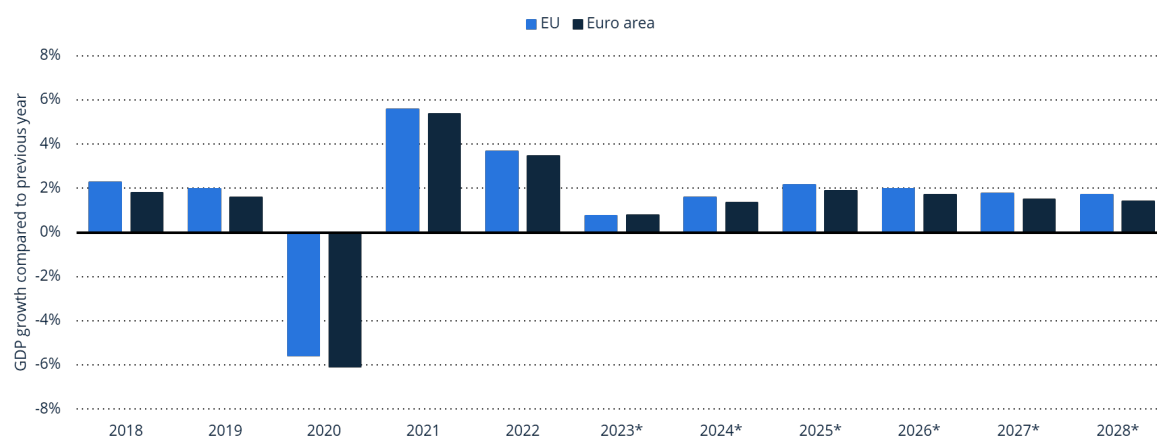
Nel momento del suo scoppio, peraltro, tali paesi erano ancora alle prese con gli effetti di lungo periodo innescati dalla crisi finanziaria del biennio 2007-2008, il più significativo dei quali era costituito dalla cosiddetta “crisi del debito sovrano”, ossia dal peso ormai insostenibile assunto dal debito pubblico in alcuni paesi dell'Eurozona (tra i quali l'Italia).

A causa dei rigidi lockdown e delle misure di distanziamento, nella prima metà del 2020 l'attività economica in tutta l'area UE si è contratta bruscamente.

Le imprese, in particolare quelle dei settori dei servizi e dell'ospitalità, hanno dovuto affrontare chiusure obbligate e una drastica contrazione della domanda da parte dei consumatori.

Conseguentemente, l'UE ha attraversato nel 2020 un'acuta fase di recessione (Figura 1) che ha visto molti Stati membri registrare tassi di crescita del PIL negativi, con la UE nel suo insieme che ha registrato una brusca contrazione di circa il 6,6% del PIL reale rispetto al 2019, secondo dati della Banca Centrale Europea².

Va detto che l'impatto economico del Covid-19 non è stato uniforme in tutta l'UE. Alcuni paesi, soprattutto nel Sud dell'Europa, sono stati colpiti più duramente di altri, a seconda della gravità dell'epidemia e della struttura delle loro economie. La Spagna e la Grecia, ad esempio, hanno fatto registrare una contrazione rispetto al 2019 pari, rispettivamente, al 10,8% e al 9%, seguite dall'Italia, con una riduzione pari dell'8,9%.



² European Central Bank. “Rapporto Annuale BCE 2020.” www.ecb.europa.eu, 14 Apr. 2021, www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.it.html.

La pandemia di Covid-19 ha avuto un impatto significativo anche sul mercato del lavoro. Tra gli effetti economici della pandemia si segnala l'aumento generalizzato dei tassi di disoccupazione in tutta l'area UE, come conseguenza del fatto che molte aziende, soprattutto in settori come il turismo, l'ospitalità e la vendita al dettaglio, hanno dovuto affrontare chiusure temporanee o permanenti, con conseguenti licenziamenti e riduzione delle assunzioni.

Nella Figura 2 viene riportato l'andamento del tasso di disoccupazione dei paesi UE e dell'Eurozona tra giugno 2019 e giugno 2023. È evidente l'impennata dell'indicatore (+1,3%) durante il periodo di più intensa diffusione della pandemia (marzo 2020-agosto 2020).

Figura 1. Andamento 2018-2020 del PIL nella UE e nell'Eurozona. Fonte: Fondo Monetario Internazionale, 2023

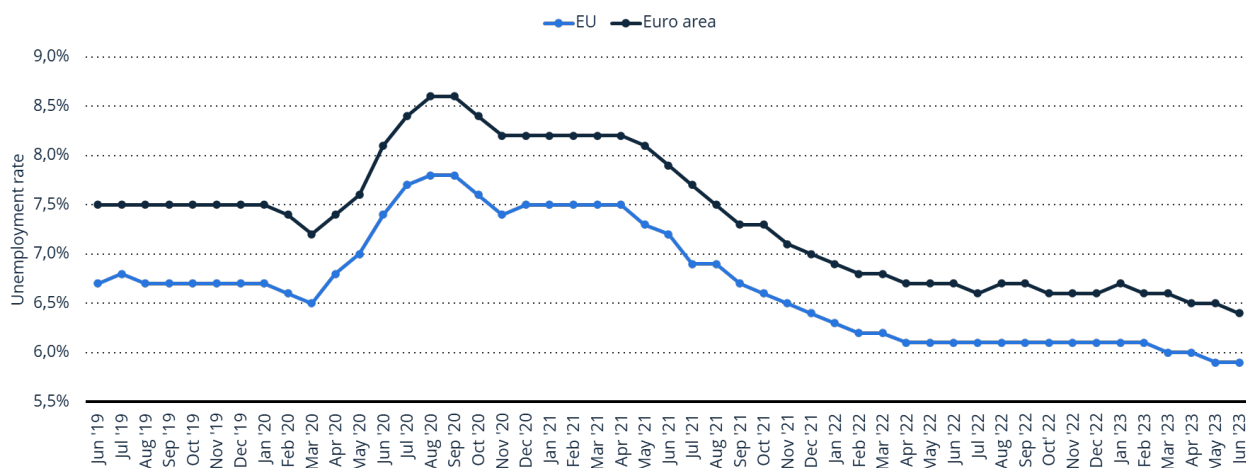


Figura 2. Andamento del tasso di disoccupazione nella UE e nell'Eurozona. Fonte: Eurostat, 2022

Tale effetto è stato parzialmente mitigato dall'adozione, in diversi paesi dell'UE, di programmi di congedo (piani di lavoro a breve termine) diretti a prevenire licenziamenti di massa.

Questi programmi hanno consentito ai datori di lavoro di ridurre l'orario di lavoro lasciando ai governi l'onere dell'indennizzo dei dipendenti per la perdita di salario.

I lavoratori più giovani sono stati colpiti in modo sproporzionato dalle ricadute economiche della pandemia, con tassi di disoccupazione giovanile in aumento in molti Stati membri dell'UE.

A questa tendenza hanno contribuito la chiusura e il blocco del settore dell'istruzione, nonché la riduzione delle assunzioni nei settori che tradizionalmente impiegano i giovani.

Anche in questo caso, l'impatto sui diversi paesi UE non è stato omogeneo.

I paesi fortemente dipendenti dal turismo e dall'ospitalità, come Italia, Grecia e la Spagna, hanno dovuto far fronte a tassi di disoccupazione particolarmente elevati.

In Italia, come conseguenza delle misure di contenimento della pandemia messe in campo dal governo (Conte II), si è registrata nel 2020, la perdita di oltre 800 mila posti di lavoro (-3,6% in un anno).

Inevitabilmente, tra gli effetti negativi più significativi della pandemia sul sistema economico, vi è quello relativo al peggioramento quadro dei conti pubblici.

Nella totalità degli stati membri dell'UE si è registrato un aumento del rapporto Debito/PIL, aumento che mediamente si è attestato su un valore pari al 12,9%. In particolare, ad esempio, il debito dell'Italia è passato dal 134,3% del PIL nel 2019 al 155,6% del 2020 (+21,3%).

1.2 Le radici del Next Generation EU

In questo quadro, dopo una fase iniziale di sostanziale immobilismo, anche le istituzioni europee hanno iniziato a promuovere una serie di azioni e misure dirette a fronteggiare gli effetti della crisi pandemica sulle economie dei paesi membri.

Nel marzo 2020, ad esempio, la Commissione europea ha varato un provvedimento di sospensione della normativa UE relativa agli aiuti di stato, per consentire ai paesi membri di prestare il dovuto sostegno a lavoratori e imprese.

La stessa Commissione, sempre nel marzo 2020, con una decisione clamorosa, ha proposto al Consiglio europeo, che ha approvato, l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, in pratica, la sospensione temporanea delle regole fiscali comuni europee.

Il Patto di stabilità e crescita (*Stability and Growth Pact*), nato nel 1997 in accordo ai principi e ai diversi trattati istitutivi della UE, vincola i paesi membri al rispetto di alcuni fondamentali parametri di bilancio: un deficit pubblico (comprensivo della spesa per interessi), che nei paesi membri non può superare il 3% del PIL, e un debito pubblico che può essere al più pari al 60% dello stesso PIL.

Tra le altre misure significative varate dalla Commissione nel 2020, si segnala l'attivazione del Fondo europeo di solidarietà, per garantire agli stati membri più colpiti una prima assistenza finanziaria e la proposta di uno strumento di sostegno finanziario temporaneo ai sistemi

nazionali di cassa integrazione (il SURE, "*State Supported Short-time Work*"), diretto a mitigare il rischio di un aumento della disoccupazione.

Secondo F. Fabbrini, a un cui recente lavoro si rifà diffusamente la ricostruzione di contesto oggetto di questo paragrafo, in questa prima fase le istituzioni europee che risultano più impegnate nell'azione di contenimento e sostegno dell'economia sono state sicuramente quelle finanziarie³.

Infatti, mentre la BEI (Banca europea per gli investimenti) costituisce un nuovo fondo del valore complessivo di 40 miliardi specificamente diretto al sostegno delle PMI, la BCE lancia un programma straordinario (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP) che impegna la stessa all'acquisto di titoli del debito pubblico dei paesi dell'Eurozona fino a un controvalore complessivo di 750 miliardi di euro, soglia che per effetto di successivi ritocchi è stata portata a 1.850 miliardi di euro.

Questo programma di acquisti, seppur strutturalmente analogo al PSPP (cd. *quantitative easing*), ha tuttavia come caratteristica distintiva la possibilità per la BCE di acquistare titoli del debito sovrano senza alcun vincolo, ossia senza la necessità, ad esempio di allocare pro quota le somme investite in funzione del peso del contributo al bilancio della BCE di ciascun stato aderente.

Per quanto riguarda il ruolo della principale istituzione intergovernativa, il Consiglio europeo, va detto che nella prima fase della pandemia l'attività dello stesso si caratterizza per l'impossibilità di definire una linea d'azione comune, segno di una profonda divisione tra gli stati membri.

Esemplare, sotto questo profilo, la disputa tra i cosiddetti *paesi frugali* e i restanti paesi membri dell'Unione.

Nel marzo 2020, un gruppo composto da 9 paesi dell'Eurozona (Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, Spagna, Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia) chiede formalmente al presidente del Consiglio europeo che l'Unione si impegni nello sviluppo ed emissione di uno strumento di debito comune di tutti gli stati membri.

Tale richiesta viene dichiarata inaccettabile da Olanda e Germania, che la ritengono un tentativo di mutualizzare, surrettiziamente, il debito pubblico dei paesi proponenti.

In alternativa, Olanda e Germania propongono, per far fronte alle necessità dei diversi paesi

³ Fabbrini, Federico. Next Generation EU. Il Futuro Di Europa E Italia Dopo La Pandemia. Bologna, Il Mulino, 2022, p. 78

membri legate alla pandemia, il ricorso ai fondi del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). Nell'impossibilità di concordare in sede di Consiglio europeo una comune strategia di risposta verso le conseguenze della crisi pandemica, si pensa di ricorrere all'Eurogruppo, il meeting dei ministri delle Finanze dell'Eurozona, che dopo alcuni giorni di intense negoziazioni, il 9 aprile 2020 approva alcune importanti misure, tra le quali si citano:

- a) l'istituzione a favore della BEI di un fondo di garanzia del valore di 25 che ha consentito alla banca di erogare circa 200 miliardi di euro ad imprese europee.
- b) La decisione di consentire l'utilizzo del MES per il finanziamento dei costi sanitari nazionali legati alla pandemia, attraverso l'istituzione di una nuova linea di credito, disponibile per ogni stato membro dell'Eurozona, che consente di ottenere a condizioni standard risorse finanziarie, per un valore massimo pari al 2% del PIL dello stato richiedente.
- c) L'approvazione della già citata proposta SURE della Commissione per contrastare la disoccupazione causata dalla pandemia. In tal modo, si è consentito alla Commissione di raccogliere 100 miliardi di euro sui mercati dei capitali, che andranno poi utilizzati nel sostegno dei sistemi di previdenza nazionali.

Durante questa tornata di lavori dell'Eurogruppo, viene peraltro prefigurata la possibilità di studiare l'istituzione di uno speciale recovery fund, diretto a supportare il rilancio dell'economia europea attraverso il sostegno finanziario ad alcuni programmi che siano in linea con le priorità di sviluppo della UE.

Questa idea iniziale ha poi acquisito concretezza il 18 maggio 2020, grazie alla proposta formulata congiuntamente da Francia e Germania, proposta che prevede la costituzione temporanea, nell'ambito del nuovo bilancio europeo, di un Fondo per la ripresa provvisto di una dotazione del valore di 500 miliardi di euro, interamente finanziato dall'emissione di debito sui mercati finanziari.

Il Fondo sarebbe istituito al fine di fornire un aiuto finanziario ai paesi membri, in forma di sovvenzioni anziché di prestiti, per il rilancio delle loro economie durante la fase pandemica e al termine della stessa.

Un gruppo di quattro paesi, Danimarca, Austria, Olanda e Svezia, i cosiddetti "quattro frugali", il 20 maggio 2020, rigetta l'iniziativa con un documento in cui viene formulata una controproposta tendente alla costituzione di un fondo d'emergenza, che, sul modello del MES, supporti gli stati attraverso prestiti invece che attraverso sovvenzioni.

A questa posizione fortemente critica, si aggiungono i rilievi avanzati sul progetto franco-tedesco dal cosiddetto gruppo di Visegrad (Polonia, Ungheria, Cechia e Slovacchia), che lamenta una ripartizione dei fondi inadeguata e penalizzante per i paesi con reddito medio più basso e l'introduzione di regole vincolanti, come preconditione per l'accesso ai fondi, sul fronte del rispetto dei diritti civili.

Pur in presenza di queste divisioni, finalmente la Commissione europea, sotto la guida di Ursula von der Leyen, il 27 maggio 2020 presenta un piano d'iniziativa molto ambizioso per il rilancio dell'economia europea, che mira non solo a riparare i danni economici indotti dalla crisi pandemica, ma che si pone come obiettivo dichiarato quello rafforzare la resilienza della UE per prepararla alle prossime generazioni.

Il piano prevede da un lato, un significativo aumento delle risorse finanziarie UE, che verrebbe garantito da un incremento del Quadro Finanziario Pluriennale⁴ (QFP) 2021-2027, dall'altro, la creazione di un nuovo Fondo per la ricostruzione, denominato "Next Generation EU" (NGEU), con una dotazione finanziaria pari a 750 miliardi di euro.

In particolare, la Commissione propone di articolare tale dotazione in una quota principale del valore di 560 miliardi di euro destinata a finanziare in via diretta gli stati membri, e in una quota di ulteriori 190 miliardi di euro diretta a finanziare programmi di ricerca e di sostegno alle imprese nonché la gestione delle emergenze.

Queste risorse sarebbero erogate agli stati membri per 1/3 a titolo di prestito e per i 2/3 sotto forma di sovvenzioni.

Per le attività di provvista di tali risorse, il piano della Commissione propone l'emissione di nuovo debito comune sui mercati finanziari, debito che sarebbe ripagato entro il 2058 attraverso un incremento dei margini sui proventi derivanti dalle risorse proprie UE⁵ e attraverso nuove tasse europee.

Il piano della Commissione recepisce numerose richieste e proposte formulate dai più importanti paesi membri e dallo stesso Parlamento Europeo.

In particolare, va sottolineata l'importanza del cambiamento di posizione della Germania, passata dall'ostilità verso l'emissione di debito comune al pieno sostegno al piano proposto

⁴ Il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) stabilisce quanto l'Unione potrà investire nei diversi programmi e progetti per rafforzare l'Europa in un arco temporale di norma pari a sette anni. Di fatto corrisponde al bilancio UE a lungo termine.

⁵ Le principali fonti di entrate nel bilancio dell'UE 2021-2027 sono i dazi doganali, i contributi basati sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa dagli Stati membri e i contributi diretti dei paesi dell'UE basati sul reddito nazionale lordo (RNL). Questi ultimi rappresentano la principale fonte di entrate per il bilancio dell'UE.

dalla Commissione. Inevitabilmente, tuttavia, questo piano ha raccolto un tiepidissimo consenso da parte di alcuni paesi membri, soprattutto quelli del nord e dell'est Europa, da sempre avversi a qualsiasi prospettiva di sviluppo in senso federale del progetto europeo.

In questo quadro, la discussione della proposta, durante un primo meeting del Consiglio europeo il 19 giugno 2020, non produce alcun accordo, stante la necessità di raggiungere l'unanimità tra gli stati membri, come previsto dai Trattati UE.

Durante un nuovo vertice del Consiglio europeo, che si svolge dopo circa un mese, i capi di stato e di governo dei 27 paesi membri dell'UE raggiungono finalmente il 21 luglio 2020 un accordo sul NGEU, e sul nuovo QFP 2021-2027, varando quindi il nuovo QPF e procedendo alla contestuale approvazione del piano diretto all'istituzione del Fondo per la ripresa NGEU del valore complessivo di 750 miliardi di euro.

Approvando questo piano, il Consiglio ha peraltro aumentato la componente destinata a sostenere direttamente gli stati membri, passata dai 560 miliardi di euro inizialmente proposti dalla Commissione a 672,5 miliardi di euro, e conseguentemente ha rivisto al ribasso i finanziamenti di tutti gli altri programmi.

Il Consiglio europeo ha anche autorizzato l'emissione di titoli di debito da parte della Commissione per un valore di 750 miliardi di euro, impegnandosi contestualmente all'introduzione di nuovi tributi europei per la copertura del debito.

Per il raggiungimento dell'unanimità richiesta ai fini dell'approvazione del piano, è stato necessario ridurre la quota prevista di sovvenzioni del NGEU dagli originari 500 miliardi di euro a 390 miliardi, aumentando conseguentemente la componente dei prestiti a 360 miliardi contro i 250 originariamente previsti dalla Commissione.

Inoltre, per garantirsi il consenso dei paesi frugali, il Consiglio ha deliberato la limitazione del valore del QFP per il 2021-2027 e il mantenimento degli "sconti" di cui questi di paesi beneficiano, in virtù dei quali i frugali contribuiscono al bilancio UE con quote non proporzionali alle dimensioni del loro PIL.

In cambio del supporto dei paesi dell'est Europa, il Consiglio europeo ha rinunciato, adottando una blanda formulazione di principio, a porre la questione relativa al rispetto dei diritti politici e civili come condizione vincolante per l'accesso ai fondi del piano.

Una questione aperta, sulla quale il Consiglio si è pronunciato in maniera piuttosto vaga durante il vertice, è quella legata alla governance del piano.

In via generale, il Consiglio ha conferito alla Commissione i poteri di gestione dello stesso, sottoponendo però il suo operato al vaglio del Comitato economico e finanziario (organo consultivo di supporto tecnico dell'ECOFIN)⁶, e riservando allo stesso Consiglio una funzione sussidiaria nell'eventualità eccezionale di un disaccordo tra gli stati membri.

Il Parlamento Europeo, al quale, in virtù dei Trattati, è stato riconosciuto un diritto di veto in materia di QFP, ha sollevato successivamente alcune riserve sul compromesso di fatto prodotto in sede di Consiglio europeo il 21 luglio 2020, che hanno prodotto da un lato, un leggero aumento delle dimensioni economiche del QFP, e dall'altro un rafforzamento delle condizionalità relative al rispetto dei diritti civili per l'accesso ai finanziamenti.

Tuttavia, nel novembre 2020 la decisione dell'Ungheria e della Polonia di porre un veto sia sul QFP che sul il NGEU, ha messo a repentaglio il definitivo varo del piano.

Successivamente, il Consiglio europeo, nel suo vertice dell'11 dicembre 2020, è riuscito a trovare un modo per superare il veto dei due paesi, attraverso una modifica, molto discussa, delle norme previste dal regolamento sulla condizionalità dello stato di diritto⁷.

Il superamento di quest'ultima situazione di stallo ha consentito, finalmente, l'entrata in vigore del Next Generation EU, istituito giuridicamente dalla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale della UE del cosiddetto "Strumento europeo per la ripresa"⁸, del connesso QPF 2021-2027⁹ e della Decisione sulle risorse proprie¹⁰ della UE¹¹.

All'inizio del 2021, è stato poi approntata in dettaglio la normativa attuativa del NGEU, nota come *Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, che è diventato legge comunitaria nel febbraio 2021.

Parallelamente, i parlamenti dei paesi membri hanno approvato la Decisione sulle risorse proprie dell'UE. Quindi, con la conclusione dei processi di ratifica nazionale a fine maggio

⁶ Composto da alti funzionari delle amministrazioni nazionali e delle banche centrali dei paesi membri, il Comitato esprime pareri sulle materie economiche e finanziarie su richiesta del Consiglio o della Commissione europea, o di propria iniziativa fornendo contributi sul coordinamento delle politiche economiche e di bilancio.

⁷ Il regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto (regolamento UE 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio), è un regolamento dell'Unione europea in forza del quale la Commissione Europea può adottare misure verso gli stati membri che violano i principi dello stato di diritto sanciti dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea del 2007.

⁸ Si veda il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19, GUUE 2020 L 433 I/23.

⁹ Si veda il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, GUUE 2020 L 433 I/11.

¹⁰ La Decisione sulle risorse proprie è un atto giuridico dell'Unione che stabilisce le categorie di risorse proprie e i massimali sulle risorse proprie dell'Unione fissati in termini di percentuale del Reddito nazionale lordo (RNL) dei paesi membri che essa può richiedere agli stessi membri per finanziare i suoi programmi. Tale Decisione, dopo essere stata adottata dal Consiglio dell'Unione all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, deve essere approvata dai parlamenti degli stati membri.

¹¹ Si veda Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, GUUE 2020 L 424/1.

2021, NGEU è diventata finalmente realtà, e la Commissione europea ha avviato il programma di emissione del debito comune.

Infine, nel corso della primavera-estate 2021, i paesi membri hanno provveduto alla ad inoltrare alla Commissione i loro piani sull'utilizzo delle risorse previste nell'ambito del Next Generation EU.

1.3 Obiettivi, struttura e attuazione del Next Generation EU

European Union Recovery Instrument (EURI) è la denominazione ufficiale del veicolo finanziario previsto all'interno del pacchetto Next Generation EU.

Il veicolo finanzia le sette misure (**Error! Reference source not found.**) a sostegno della ripresa previste dal NGEU, da attuarsi attraverso programmi specifici della UE, la più rilevante delle quali è finalizzata a sostenere “...*riforme e investimenti volti a rinvigorire il potenziale di crescita sostenibile e di occupazione al fine di rafforzare la coesione tra gli Stati membri e di aumentarne la resilienza*”, attraverso “*il finanziamento di un programma per la ripresa e la resilienza economica e sociale*”¹².

Lo strumento attuativo di tale misura è il programma che istituisce l'RRF (*Recovery and Resilience Facility*), ossia il *Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, istituito con il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo.

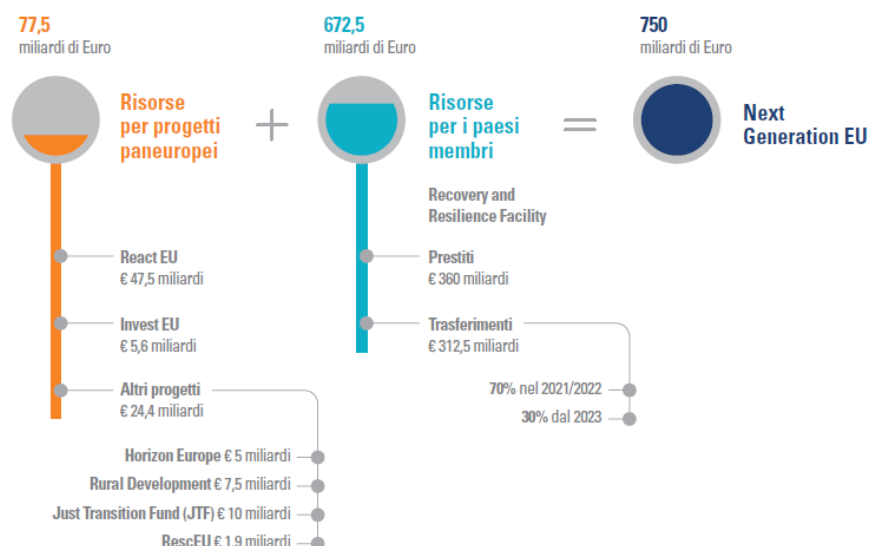


Figura 3. Struttura e composizione del Next Generation EU. Fonte: elaborazione dell'autore su dati della Commissione europea 2021

¹² 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, GUUE 2020 L 433 I/23.

Tale dispositivo costituisce la componente predominante del NGEU, componente al cui valore complessivo (672,5 miliardi di euro) concorrono per 360 miliardi i prestiti e per 312,5 le sovvenzioni, ossia i trasferimenti a fondo perduto di cui beneficeranno i diversi paesi membri dell'Unione. Va precisato che a prezzi correnti 2023 (tenendo cioè conto dell'inflazione), il valore complessivo della facility è di 723,8 miliardi di euro, divisi tra 338 miliardi di sovvenzioni, e 385,8 miliardi di prestiti.

L'allocazione delle sovvenzioni del *Recovery and Resilience Facility* è stata determinata nel 2020 in base a criteri di ripartizione che necessariamente guardavano al passato di ciascun paese e non agli effetti sugli stessi, all'epoca ancora largamente indeterminati, della crisi pandemica. La *Recovery and Resilience Facility* si configura perciò, di fatto, come uno strumento redistributivo basato su parametri che guardano alla fase pre-pandemica.

In particolare, la ripartizione dei trasferimenti è stata determinata moltiplicando l'allocazione massima delle risorse (312,5 miliardi) per una particolare "chiave di allocazione" calcolata per ogni Paese sulla base di tre variabili, ossia la popolazione al 31 dicembre 2019, il PIL pro capite nel 2019, e la media del tasso di disoccupazione tra il 2015 ed il 2019.

Per ognuno dei paesi membri, l'accesso alle risorse del RRF è subordinato alla presentazione di un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, redatto in base a linee guida definite dalla Commissione, nel quale risultino chiaramente indicate le modalità, i tempi e gli obiettivi delle risorse allocate.

Il regolamento istitutivo dell'RRF stabilisce per lo stesso un campo di intervento che risulta articolato in sei pilastri (*pillars*), che corrispondono alle aree cui dovranno far riferimento le riforme e gli investimenti dei succitati piani nazionali per la ripresa e la resilienza. I pilastri sono i seguenti:

1. La transizione ecologica (green transition), che dovrà essere implementata attraverso riforme e investimenti in tecnologie per la biodiversità, l'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici e l'economia circolare.
2. La trasformazione digitale (digital transformation), da attuarsi attraverso riforme e investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali, con particolare attenzione alla digitalizzazione dei servizi e delle PMI.
3. La crescita sostenibile e inclusiva, da attuarsi attraverso riforme e investimenti che, al fine consentire una ripresa sostenibile dell'economia dell'Unione, promuovano la

coesione economica, l'occupazione, la produttività, l'innovazione, la competitività e la ricerca.

4. La coesione sociale e territoriale, attraverso riforme e investimenti diretti combattere la povertà e la disoccupazione, attraverso la creazione di posti di lavoro stabili e di qualità, l'inclusione e l'integrazione dei gruppi svantaggiati.
5. La salute e la resilienza economica, sociale e istituzionale, per rafforzare le capacità di risposta alle crisi, attraverso riforme e investimenti diretti al miglioramento dei servizi pubblici, dell'efficacia della pubblica amministrazione nonché dell'accessibilità e della capacità dei sistemi sanitari e di assistenza.
6. Le politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, dirette a promuovere e potenziare l'istruzione e le competenze e a favorire l'aggiornamento, la riconversione e la riqualificazione professionali della forza lavoro.

Come si evince dai pilastri, il Next Generation EU, e in particolare l'RRF, recepisce innanzitutto, integrandolo, il quadro che la Commissione aveva già definito nel dicembre 2019, appena pochi mesi prima dello scoppio della pandemia, con il cosiddetto Green Deal Europeo, un Piano che aveva come obiettivo il raggiungimento della neutralità climatica europea entro il 2050.

In secondo luogo, il Next Generation EU vede nella trasformazione digitale sia lo strumento al quale affidare la crescita di competitività del continente, recuperando il ritardo accumulato rispetto ai principali competitor internazionali (in primis, Stati Uniti e Cina), sia lo strumento per avviare una riduzione delle disuguaglianze tra individui e tra territori.

Per questa ragione, il regolamento istitutivo dell'RRF richiede che all'interno dei piani nazionali di ripresa e resilienza, gli investimenti previsti per la transizione verde dovrebbero rappresentare almeno il 37% dell'assegnazione totale di ogni singolo piano, mentre la spesa per la trasformazione digitale dovrebbe rappresentare, all'interno degli stessi, almeno il 20% dell'assegnazione.

CAPITOLO 2

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO (PNRR)

Il Regolamento UE 2021/41¹³ ha previsto che per l'accesso ai fondi dell'RRF ("Dispositivo per la ripresa e la resilienza"), gli Stati membri dell'Unione debbano provvedere, attraverso i rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza, alla programmazione, per il periodo 2021-2026, degli investimenti e delle riforme reputate necessarie.

In linea con quanto richiesto da tale Regolamento, pertanto, l'Italia ha elaborato il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che traccia gli obiettivi, definisce le riforme e gli investimenti da realizzare con i fondi europei di Next Generation EU.

Il processo che ha portato alla piena definizione dei contenuti del Piano è stato per l'Italia particolarmente lungo e accidentato, dal momento che ha visto impegnati due governi (Conte 2 e Draghi), che hanno prodotto versioni piuttosto diverse del Piano¹⁴, soprattutto con riferimento all'allocazione delle risorse.

Il Piano, nella cui formulazione iniziale è stato garantito "*un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti locali, delle parti sociali e delle forze produttive del Paese*"¹⁵, dopo l'esame del Parlamento e la sua approvazione il 27 aprile 2021, è stato varato ufficialmente dal Governo italiano e presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021.

Successivamente, il 22 giugno 2021, è stata pubblicata da parte della Commissione europea, cui spetta, in base al suddetto Regolamento, la valutazione i piani per la ripresa e la resilienza nazionali, una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio per l'approvazione del Piano italiano¹⁶, che reca in allegato¹⁷, il quadro dettagliato degli obiettivi di investimento e di riforma programmati del Governo italiano e il relativo calendario di esecuzione, alla cui osservanza è legata l'erogazione delle risorse. Infine, il 13 luglio 2021, recependo la proposta della

¹³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, art. 17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

¹⁴ Si veda a tal proposito, F. Celata, "Recovery Plan a Confronto: Le Differenze fra Draghi e Conte." Micromega, 3 maggio 2021, www.micromega.net/recovery-plan-pnrr-draghi-conte/.

¹⁵ "Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA." Governo.it, Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, 23 Apr. 2021, www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf, p. 13

¹⁶ COM(2021) 344 final, "Proposta di Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia", 22 giugno 2021, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a811c054-d372-11eb-895a-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

¹⁷ COM(2021) 344 final, Annex, www.camera.it/temiap/2021/07/06/OCD177-5000.pdf

Commissione, il PNRR italiano è stato definitivamente approvato dalla UE con una Council Implementation Decision (CID)¹⁸.

Il Piano ha subito una revisione anche con l'attuale Governo Meloni, per la necessità di integrare all'interno dello stesso, le riforme e gli investimenti che si pensa di attuare nell'ambito del programma RepowerEu, varato dalla UE per promuovere l'indipendenza energetica dei paesi dell'Unione in risposta alla crisi russo-ucraina¹⁹.

Tale riprogrammazione è stata resa possibile da un'espressa previsione, contenuta nel par. 2 dell'articolo 21 del citato Regolamento (UE) 2021/241, secondo cui *“lo Stato membro può proporre un piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo piano per la ripresa e la resilienza»* e che *“se ritiene che i motivi addotti dallo Stato membro interessato giustifichino una modifica del pertinente piano per la ripresa e la resilienza, la Commissione valuta il piano modificato o nuovo per la ripresa e la resilienza in conformità dell'articolo 19 e presenta una proposta per una nuova decisione di esecuzione del Consiglio”*.

Il governo Meloni ha anche promosso, attraverso l'approvazione di un decreto-legge²⁰, la revisione del modello di governance previsto originariamente dal Piano nella Parte 3 (*“Attuazione e Monitoraggio”*)²¹.

Tra le novità introdotte dal decreto, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'ufficio Struttura delle missioni PNRR, e la costituzione, in seno al Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Ispettorato generale per il PNRR.

Il PNRR italiano è un documento programmatico complesso, lungo quasi 270 pagine e strutturato in quattro parti (*Obiettivi generali, Riforme e Missioni, Attuazione e monitoraggio, Valutazione dell'impatto macroeconomico*) che indica in modo dettagliato e preciso come l'Italia intende utilizzare le risorse europee di NGEU, in un orizzonte temporale di 5 anni, dal 2021 al 2026.

Nella versione presentata dal Governo Draghi e approvata dal parlamento il 27 aprile 2021, il Piano, ha un valore complessivo di 235,1 miliardi di euro, di cui:

¹⁸ Decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia sulla base della proposta della Commissione COM(2021) 344, 8 luglio 2021, eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10160_2021_ADD_1_REV_2

¹⁹ “Le Proposte del Governo per la Revisione del PNRR e il capitolo RepowerEu”, 31 luglio 2023, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01385535.pdf>

²⁰ D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/02/24/23G00022/sg>.

²¹ Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA, pp. 239-245

- 191,5 provenienti dal Recovery and Resilience Facility (RRF) europeo, importo suddiviso in 68,9 miliardi di euro in sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro in prestiti; 13 miliardi di euro provenienti dal fondo REACT-EU REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe/Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa);
- 30,6 miliardi di euro provenienti da un fondo complementare (Piano degli investimenti nazionali complementari, PNC) alimentato da risorse reperite da scostamenti di bilancio.

Quindi, oltre a chiarire che il paese accederà a tutti i 191,5 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni resi disponibili dall’RFF, il PNRR italiano indica che il governo metterà a disposizione ulteriori 30,6 miliardi di euro tramite un fondo complementare (il PNC), finanziato dal bilancio nazionale, portando quindi il totale degli investimenti previsti a 235,1 miliardi di euro.

2.1 Obiettivi e struttura del Piano italiano

Il PNRR italiano, pur avendo come obiettivo immediato quello di affrontare le conseguenze economico-sociali della crisi pandemica, è incentrato su tre fondamentali assi strategici di intervento, di natura strutturale: la digitalizzazione e l’innovazione, la transizione ecologica e l’inclusione sociale.

Questi assi prioritari vengono poi declinati in sei “Missioni”, rappresentative delle principali aree tematiche d’intervento, che, a loro volta, contengono sedici “Componenti” corrispondenti ad azioni di natura più specifica.

L’articolazione in Missioni richiama coerentemente il quadro dei “pillars” contenuto nel Regolamento (UE) 2021/241.²²

Le Missioni individuate ed illustrate nella Parte 3 del Piano (“Riforme e Investimenti”)²³ sono le seguenti:

1. Missione 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo. È diretta alla promozione della trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione e del sistema produttivo, turistico e culturale per innalzare la competitività del Paese.

²² supra, p.12

²³ Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA, p. 86-231

2. Missione 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica. Prevede interventi in aree quali l'agricoltura, la biodiversità le fonti energetiche rinnovabili, con l'obiettivo ultimo di promuovere uno sviluppo sostenibile.
3. Missione 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile. Mira alla modernizzazione e al potenziamento delle reti di trasporto aereo e ferroviario e alla piena interoperabilità logistica del sistema portuale italiano.
4. Missione 4. Istruzione e ricerca. Prevede un organico intervento per il miglioramento del complessivo sistema dell'istruzione e della ricerca scientifica e tecnologica.
5. Missione 5. Inclusione e coesione. Prevede investimenti nelle infrastrutture sociali e di protezione delle famiglie nonché la promozione delle politiche attive del lavoro e dell'imprenditoria femminile.
6. Missione 6. Salute. Mira al rafforzamento e alla modernizzazione del sistema di prevenzione e assistenza sanitaria e sociale e alla promozione della formazione del personale impegnato nella sanità e nella ricerca medico-scientifica.

Per ciascuna di queste missioni, il PNRR stabilisce obiettivi e investimenti specifici (Figura 4), che, nella previsione del Governo, dovrebbero avere un impatto significativo e di lungo termine sulla crescita economica e sulla produttività del paese²⁴.

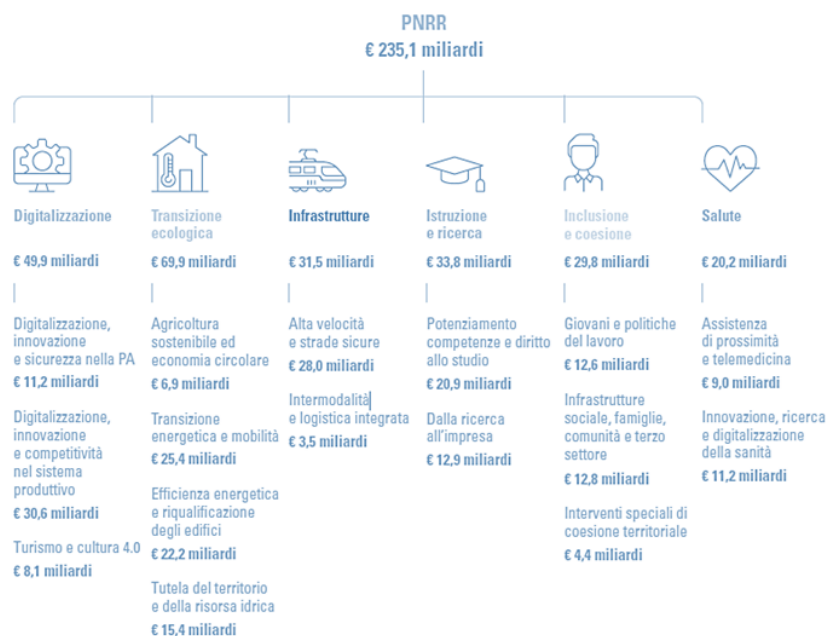


Figura 4. Allocations dei fondi del PNRR italiano. Fonte: The European House-Ambrosetti, 2023

²⁴ Il Governo stima che entro il 2026, grazie al PNRR, l'aumento del PIL si attesterà sul 3,6% mentre l'aumento dell'occupazione sarà pari al 3,2%. Si veda, Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA, p. 247

Peraltro, al fine di garantire l'efficace realizzazione degli interventi previsti, nella stessa Parte 3 del Piano vengono individuate le riforme (complessivamente 63) il cui varo viene ritenuto necessario.

Sotto questo profilo, il Piano distingue quattro fondamentali tipologie di riforme²⁵:

- a) le riforme “orizzontali o di contesto” che interessano trasversalmente il Sistema-Paese, prevedendo innovazioni dirette a migliorare l'efficienza, la competitività e l'equità (ad esempio, la riforma della Pubblica Amministrazione, la riforma della Giustizia).
- b) Le riforme “abilitanti”, volte a supportare il Piano rimuovendo gli impedimenti regolamentari e amministrativi che ostacolano l'attività economica (ad esempio, la riforma dei contratti pubblici, le riforme dirette alla semplificazione, ecc.).
- c) Le riforme “settoriali”, richiamate nelle singole Missioni, dirette ad innovare il quadro regolatorio relativo a specifici ambiti o attività economiche (ad esempio, la riforma del mercato del lavoro, la riforma dell'istruzione, ecc.)
- d) Le riforme “concorrenti”, vale a dire le misure che si configurano come preconditione per la piena realizzazione degli obiettivi generali del PNRR (ad esempio, la riforma fiscale, la riforma del sistema di ammortizzatori sociali, ecc.).

2.2 L'attuazione del Piano: condizioni e modalità di accesso alle risorse

Nel ponderoso allegato alla proposta della Commissione al Consiglio già citato in precedenza, vengono riportati “*i traguardi, gli obiettivi, gli indicatori e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione del sostegno finanziario*”²⁶ concordati con la Commissione in fase di valutazione e approvazione del Piano italiano.

I Piani nazionali di ripresa e resilienza previsti nell'ambito dell'RRF, prevedono, infatti, che i Paesi beneficiari si impegnino al raggiungimento, entro termini concordati, di una serie di cosiddette “milenstone” e di “target”.

Le milenstone sono quelle fasi cruciali individuate in sede programmazione degli interventi, mentre i target sono indicatori misurabili dei risultati conseguiti.

Ne consegue, quindi, che tutti gli interventi previsti dallo stesso PNRR italiano devono attenersi a un preciso calendario di attuazione e di conseguimento dei risultati, il rispetto del quale è

²⁵ Ibid., p. 35

²⁶ COM(2021) 344 final, “Proposta di Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia”, Annex, www.camera.it/temiap/2021/07/06/OCD177-5000.pdf.

condizione necessaria per l'erogazione delle diverse *tranche* di finanziamento previste (siano esse contributi finanziari o prestiti).

La previsione di questo tipo di “condizionalità” costituisce una rilevante innovazione di questo programma di spesa rispetto ad altri programmi europei, tanto che alcuni giuristi hanno parlato a tal proposito dei PNRR come strumenti *performance-based*²⁷, ossia come contratti basati sulle prestazioni. Altri giuristi, osservano che la vera novità non sia tanto costituita dal fatto che il PNRR preveda una forma di condizionalità, ma dalla diversa funzione della stessa che “*in questo caso non è finalizzata a realizzare la sostenibilità delle finanze pubbliche, quanto piuttosto a realizzare la ripresa, a rendere l'economia dello Stato membro resiliente e realizzare obiettivi occupazionali e sociali*”.²⁸ E. Paparelli, a tal proposito, propone l'utilizzo della locuzione “condizionalità utile”.²⁹

Con riferimento all'attuazione del PNRR, nella figura che segue, viene riportata una roadmap relativa al calendario di obiettivi (le condizioni) e traguardi concordato con la Commissione, dal cui conseguimento deriva l'erogazione delle tranche di finanziamento indicate.

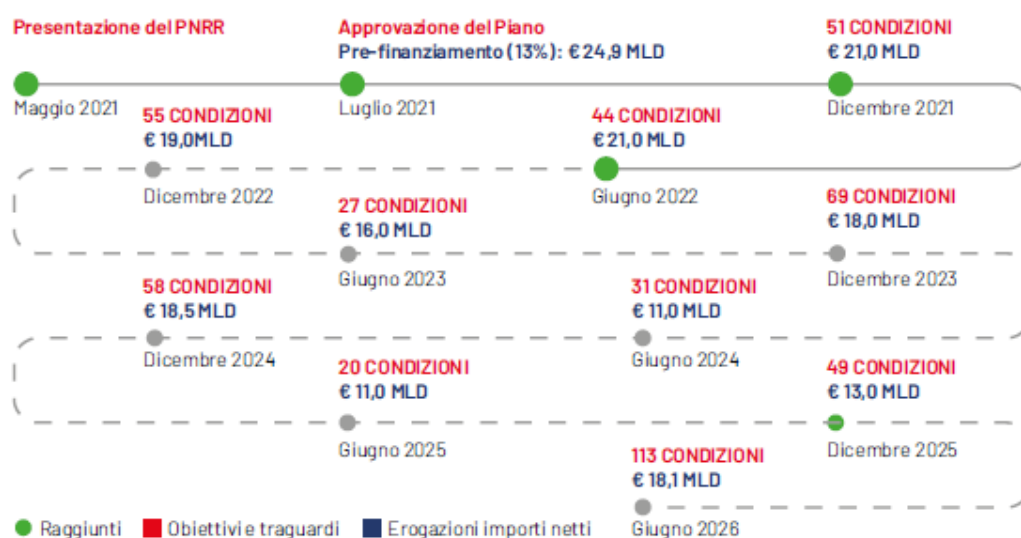


Figura 5. La roadmap delle scadenze previste dal PNRR in relazione alle condizioni (milenstone e target) le diverse tranche di finanziamento, 2021-2026. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati Commissione Europea, 2022.

²⁷ Si veda, ad esempio, Centurelli, Giorgio. “Next Generation Eu e Fondi Strutturali. L’evoluzione Dei Sistemi di Gestione e Controllo ed Elementi di Semplificazione nel Periodo 2021-2027.” Rivista Giuridica Del Mezzogiorno, Trimestrale Della Svimez, vol. 1, 2022, pp. 27–51, <https://doi.org/10.1444/103379>.

²⁸ Si veda, R. Bin, G. Pitruzzella. Diritto Pubblico. XX ed., Torino, Giappichelli, 2022, p. 103.

²⁹ Paparella, Elena. “Crisi Da Covid-19 E Unione Europea: Cenni Di Cambiamento Nel ‘Discorso’ Della Commissione Europea E “Condizionalità Utile.” Osservatorio Costituzionale 6, 1° dicembre 2020 p.173, iris.uniroma1.it/retrieve/e383532a-8628-15e8-e053-a505fe0a3de9/Paparella_Crisi_2020.pdf.

Ad oggi, l'erogazione complessiva di cui ha beneficiato il Governo italiano, riferita ai risultati raggiunti fino al 31 dicembre 2022, è stata pari a complessivi 66,9 miliardi di Euro (quota di prefinanziamento e prime due tranche), ai quali andranno aggiunti i 18,5 miliardi della terza tranche (contro i 19 originariamente previsti), ottenuti a luglio 2023 dopo una fase di rinegoziazione con la Commissione di tempi e importi del Piano.³⁰

Secondo dati dell'Osservatorio Digital Innovation del Politecnico di Milano, a dicembre 2022 l'Italia risultava aver soddisfatto il 18% circa delle "condizionalità" (milestone e target) del proprio PNRR, guadagnandosi peraltro la palma di Paese più veloce d'Europa nel completamento degli interventi previsti nell'ambito delle misure per Trasformazione Digitale.³¹ Peraltro, al fine di garantire le necessarie attività di monitoraggio sullo stato di avanzamento nell'attuazione dei Piani nazionali e sul rispetto delle milestone e dei target, la Commissione ha definito e reso operativo un Quadro di Valutazione³² diretto in particolare a:

1. Verificare su base semestrale lo stato di avanzamento di ciascun Piano e il conseguimento delle milestone e dei target concordati con la Commissione.
2. Verificare il rispetto dei 6 pilastri.
3. Valutare l'efficacia di ciascun piano attraverso una serie di 14 indicatori (cd. "Indicatori comuni").

2.3 Il modello di governance del PNRR

L'originario Piano presentato dal Governo italiano ed approvato da Commissione e Consiglio UE conteneva nella Parte 3 ("Attuazione e Monitoraggio") la previsione di una struttura di governance preposta all'attuazione del Piano, il cui disegno di dettaglio è stato poi regolato dal D.L. n.77/2021³³ e dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108³⁴ di conversione del Decreto.

³⁰ "PNRR, Ok Commissione Ue a Terza Rata Da 18,5 Miliardi E Revisione Quarta." Il Sole 24 ORE, 28 luglio 2023, www.ilsole24ore.com/art/pnrr-via-libera-dell-unione-europea-terza-rata-185-miliardi-AFv8T9N.

³¹ "PNRR in Sintesi: Cosa Prevede Il Piano Nazionale Ripresa E Resilienza." Blog.osservatori.net, blog.osservatori.net/it_it/pnrr-sintesi-piano-nazionale-ripresa-resilienza.

³² Regolamento Delegato (UE) 2021/2106 della Commissione che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, 28 settembre 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2106> del 28 settembre 2021

³³ D.L. 31 maggio 2021, n. 77, "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/31/21G00087/sg>

³⁴ Legg 29 luglio 2021, n. 108, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/07/30/21G00118/sg.

Nel modello di governance disegnato dal Decreto (Figura 6), risalta la centralità e trasversalità della Presidenza del Consiglio nell'indirizzo politico del PNRR.

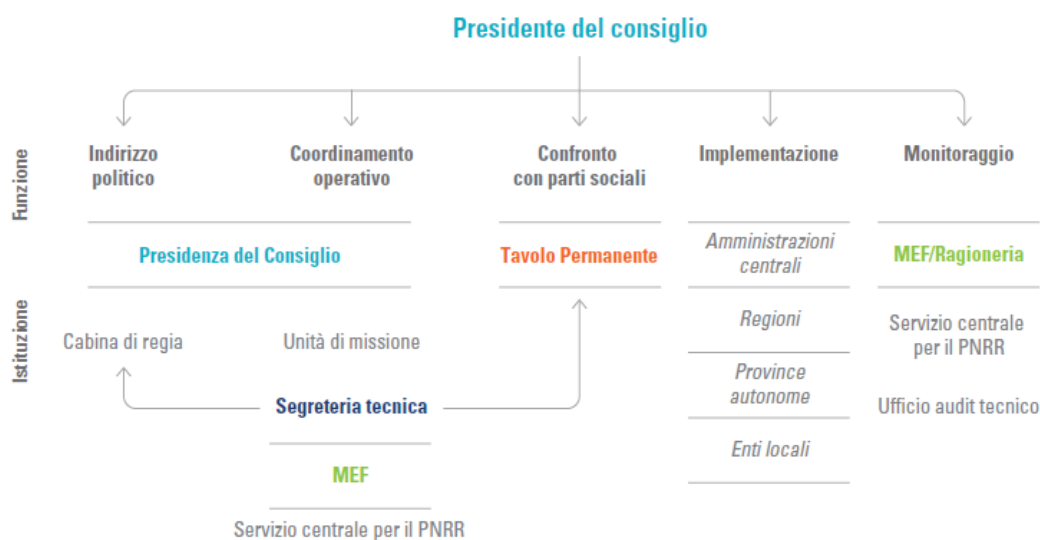


Figura 6. Struttura di governance del PNRR in base al D.L. n.77/2021. Fonte: The European House – Ambrosetti, 2021

Presso la Presidenza del Consiglio viene istituita, infatti, la “Cabina di regia” per il PNRR che è “presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri”, e alla quale “partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta” (art. 2 comma 1).

Il ruolo della Cabina di regia è fondamentalmente quello di indirizzare, coordinare e dare impulso all'avanzamento del PNRR (art. 2 comma 2).

L'art 5 (comma 1 e 2) del Decreto istituisce inoltre presso la stessa Presidenza del Consiglio, una nuova struttura denominata Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, che può decidere in merito a misure particolari in caso di ostacoli e difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi prefissati nel PNRR (art.5, comma 3).

Passando poi dai poteri di indirizzo e coordinamento, alle funzioni di coordinamento operativo, va rilevato che il Decreto assegna tale ruolo all'Unità di missione, che in base all'art. 7 comma 2, “provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni di cui all'articolo 8, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del PNRR”

e alla Segreteria tecnica (art. 4), che “è costituita [...] per il supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente”.

Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale previsto dall’art. 3, svolge una funzione consultiva, di dialogo e di confronto con le parti sociali.

All’implementazione del PNRR partecipano poi le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province Autonome e gli Enti locali.

Infine, il monitoraggio dei risultati è affidato al Ministero dell’economia e delle finanze (MEF), al Servizio centrale per il PNRR e all’Ufficio di audit tecnico.

Il modello di governance delineato dal Governo Draghi attraverso il D.L. n.77/2021, basandosi in prevalenza sulle strutture ministeriali esistenti, risulta significativamente diverso dall’assetto prefigurato dal precedente Governo Conte II, dal momento che in quest’ultimo assetto, pur prevedendo una Cabina di regia (composta dal Presidente del Consiglio, dal Ministro dell’economia e delle finanze e da quello dello Sviluppo economico), svolgevano un ruolo fondamentale professionalità esterne all’amministrazione

Come si è anticipato, il Governo Meloni ha promosso nel febbraio 2023, attraverso l’approvazione di un Decreto-legge³⁵, la revisione degli assetti di governance previsti originariamente dal Piano nella Parte 3, con l’obiettivo di aumentarne l’efficacia e velocizzarne l’esecuzione.

Essenzialmente, il base al nuovo assetto previsto dal Decreto, si verifica un ulteriore spostamento del baricentro della governance verso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le principali novità di assetto introdotte dal Decreto sono relative all’istituzione di due nuove strutture: la Struttura di missione PNNR, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, e l’Ispettorato generale per il PNRR, costituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze.

La Struttura di missione (art. 2 del Decreto) assume il ruolo di strumento centrale per l’attuazione del Piano.

³⁵ D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/02/24/23G00022/sg>.

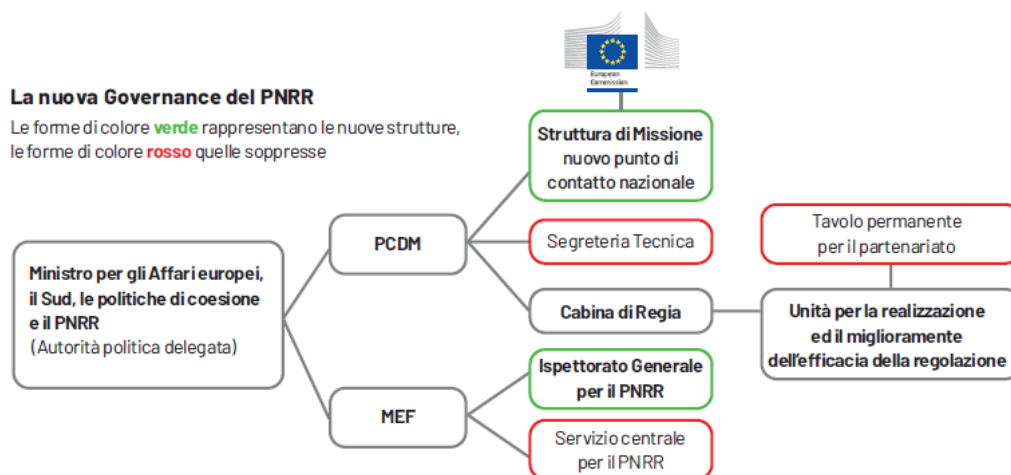


Figura 7. La nuova governance del PNRR. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati del Governo italiano, 2023

Essa, infatti, non solo assorbe quelle che erano le competenze di natura operativa della Segreteria tecnica, ma “assicura il supporto all’Autorità politica delegata³⁶ in materia di PNRR per l’esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell’azione strategica del Governo relativamente all’attuazione del Piano” (art. 2, a).

Inoltre, tale struttura svolge anche la funzione di punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del PNRR (art. 2, b), compito precedentemente assegnato al MEF.

L’Ispettorato generale per il PNRR, istituito dal Decreto in seno alla Ragioneria generale dello stato (art. 1 punto “e” del D.L.), svolge alcuni compiti di primaria importanza per l’attuazione del Piano precedentemente attribuiti al Servizio centrale³⁷, quali la gestione del fondo di rotazione³⁸, e la gestione del monitoraggio. Nello stesso art. 1 si precisa che l’Ispettorato, pur inquadrato nel MEF, “assicura il supporto per l’esercizio delle funzioni e delle attività attribuite all’Autorità politica delegata in materia di Piano nazionale di ripresa e resilienza” (Il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR).

³⁶ Il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

³⁷ Il Servizio centrale per il PNRR, ai sensi dell’art. 6 del D.L. 77/2021, è una struttura dirigenziale istituita presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze. Rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del PNRR ai sensi dell’articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/2411.

³⁸ Il Fondo di rotazione per l’attuazione del Next Generation EU-Italia è stato istituito nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze dall’art. 1, comma 1037 della L. 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021), quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall’Unione europea.

Un'altra rilevante novità, rispetto al precedente assetto di governance del Piano, è costituita dalla soppressione (art. 1 comma 4) del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, le cui attribuzioni risultano trasferite alla Cabina di regia.

CAPITOLO 3

PNRR: PROFILI DI RILIEVO COSTITUZIONALE

Una sintesi piuttosto efficace dei temi di rilevanza costituzionale sollevati dal PNRR, è quella proposta da Nicola Lupo che indica come questioni di prioritario interesse per i costituzionalisti *“quelle dell’indirizzo politico, della forma di governo, dei rapporti endogovernativi, degli equilibri tra politica e tecnica, delle relazioni tra Stato e autonomie e, in fondo, della stessa natura della Costituzione”*.³⁹

Secondo Elisabetta Catelani ⁴⁰, l’incidenza del processo di attuazione del PNRR sull’ordinamento costituzionale italiano, può essere analizzata alla luce di tre fondamentali macro-profili ai quali possono essere ricondotti i temi appena enunciati: PNRR e forma di governo, PNRR e uso delle fonti del diritto, incidenza del PNRR sulla forma di Stato (con riferimento ai rapporti fra Stato e regioni). Nel seguito di capitolo verranno quindi proposte alcune considerazioni e riflessioni della dottrina in relazione a ciascuno di tali profili.

3.1 Il PNRR e la forma di governo

Il primo dei profili si riferisce all’impatto che gli atti relativi al processo di attuazione stanno avendo sulle modalità in base alle quali si formano le decisioni politiche.

Il modello di governance del PNRR ha previsto infatti che al Consiglio dei ministri, che dovrebbe avere un ruolo primario nella definizione della politica di governo, si sia giustapposta la Cabina di regia, una struttura rispetto alle cui determinazioni il Consiglio dei ministri rischia di avere un ruolo di mera ratifica.

Peraltro, si tratta di un organismo caratterizzato da una palese “asimmetria” di partecipazione, visto che il Presidente del consiglio può prendervi parte in ogni caso, a differenza di quanto

³⁹ Lupo, Nicola. “Il Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza (PNRR) E Alcune Prospettive Di Ricerca per I Costituzionalisti.” federalismi.it, 12 gennaio 2012. p.1. iris.luiss.it/retrieve/e163de42-f1e6-19c7-e053-6605fe0a8397/EDITORIALE_12012022193812.pdf.

⁴⁰ Catelani, Elisabetta. “PNRR E Ordinamento Costituzionale: Un’introduzione.” Rivista AIC Trimestrale Di Diritto Costituzionale, Fascicolo III, 13 Sett. 2022, pp. 210–221, www.rivistaaic.it/images/fascicoli/Rivista_AIC_Fascicolo_03_2022.pdf.

accade per gli altri Ministri e Sottosegretari del Consiglio, che possono partecipare ai suoi lavori solo “*in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta*”.⁴¹

Catelani prosegue osservando che l’insieme degli organismi di indirizzo e supporto previsti dal modello di governance del PNRR (D.L n. 77/2021, novato come si è detto dal D.L. 24 febbraio 2023), si configuri come un nuovo soggetto politico-istituzionale che, pur imposto dall’emergenza e dalla finalità di resilienza, può condizionare notevolmente l’azione degli organi costituzionali e quindi la forma di governo.

Naturalmente, la *magnitudo* futura di tale condizionamento dipenderà dall’effettivo grado di operatività delle strutture e quindi, in definitiva, “*dalla volontà del Presidente del Consiglio e dall’uso che ne vorrà fare*”.

In ogni caso, per Catelani non sembra contestabile il fatto che gli strumenti normativi introdotti abbiano prodotto uno “*spostamento del centro decisionale*”, in virtù del quale, in particolare, si è accentuato il primato del Presidente del Consiglio e il Consiglio dei Ministri, viceversa sembra avviato verso un ruolo di controllo più che di indirizzo.

L’esercizio di tale primato è particolarmente rilevante nei rapporti con l’UE, ambito in cui il Presidente del Consiglio non si limita a svolgere un’attività di contrattazione con le Istituzioni europee, ma si fa garante del rispetto delle “condizionalità” (milestone e target) del PNRR.

F. Polacchini ha osservato, a proposito di tale primato, che la caratterizzazione “centripeta” del Piano sta innescando “*una torsione verso il principio monocratico, sempre presente in rapporto di tensione dialettica in seno all’art. 95 Cost. accanto al principio collegiale*”⁴².

Dello stesso avviso Paolo Ridola, che in un recente evento⁴³ organizzato il 28 giugno 2023 alla Camera per la presentazione di un lavoro collettivo sugli impatti istituzionali del PNRR⁴⁴, non ha mancato di rilevare che, di fronte a un rafforzamento importante del ruolo del Presidente del consiglio e degli apparati della presidenza del Consiglio, si impone evidentemente una riconsiderazione della vecchia questione costituzionalistica sul rapporto fra principio monocratico e principio collegiale nell’esercizio della funzione di indirizzo politico. Tale questione fu al centro di un dibattito molto animato in seno all’Assemblea Costituente⁴⁵, la cui

⁴¹ ed eventualmente dai Presidenti delle Regioni e, su invito, dal Presidente dell’Anci e dell’Upi

⁴² Polacchini, Francesca. “I Riflessi del Pnrr sulla Forma di Governo e sui Processi di Indirizzo Politico.” Forum Di Quaderni Costituzionali, vol. 2, 2022, pp. 249-250, www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2023/01/15-Polacchini-FQC-4-2022.pdf.

⁴³ “L’impatto del PNRR sul sistema costituzionale italiano ed europeo”, Camera dei Deputati, 28 giugno 2023, www.radioradicale.it/scheda/702175/limpatto-del-pnrr-sul-sistema-costituzionale-italiano-ed-europeo.

⁴⁴ Davide De Lungo, Francesco Saverio Marini. Scritti Costituzionali Sul Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza. Torino, Giappichelli, 2023.

⁴⁵ Si veda, Butturini, Daniele. “Brevi Note Sulla Posizione Del Presidente Del Consiglio Dei Ministri Alla Luce Del Dibattito Costituente.” Osservatorio Sulle Fonti, vol. 1, 2019, www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/speciale-il-governo-della-repubblica-a

composizione è alla base del bilanciamento tra principio monocratico e principio collegiale che è insito nella formulazione dell'art. 95 della Costituzione⁴⁶.

Infatti, se la rapida attuazione della normativa a supporto del Piano, richiede il massiccio ricorso ad atti di natura governativa, quali decreti-legge, decreti legislativi, ecc., le possibilità di interlocuzione per altri soggetti istituzionali, quali Parlamento e Regioni, sembra assai ridotta.

3.2 Il riflesso del PNRR sulla forma di stato

In questo quadro, il ruolo delle Camere, che già nella fase pandemica avevano sperimentato una riduzione del loro potere di controllo sull'indirizzo politico, sembra destinato a subire un nuovo ridimensionamento. Tale prospettiva è il risultato della loro limitata capacità in ambiti in cui dominano scadenze fissate "altrove", che condizionano e "sequestrano", inevitabilmente, il processo decisionale.

In tal modo il PNRR, prosegue Catelani, esercita una significativa influenza sul nostro sistema delle fonti, dal momento che ne condiziona contenuti, tempi e modalità di formazione ed approvazione.

Da qui, infine, deriva la possibilità che il PNRR influenzi la stessa forma di Stato.

Alla drastica riduzione dell'autonomia regionale che ha caratterizzato la fase pandemica, fa seguito un accentramento delle competenze, come risultato del processo di attuazione del PNRR, che ridimensiona ulteriormente la potestà legislativa delle Regioni.

Con il PNRR prosegue e si rafforza, argomenta Catelani, un ben noto processo evolutivo, in virtù del quale, la nuova natura delle regioni potrebbe essere meramente amministrativa⁴⁷ e tale nuova natura, non sarebbe il risultato di una riforma costituzionale, ma deriverebbe dall'aver *"condizionato l'attuazione del PNRR a vincoli europei, che pongono lo Stato centrale come referente e responsabile diretto"*⁴⁸.

trent-anni-dalla-legge-n-400-1988-1-2019/1384-brevi-note-sulla-posizione-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri-alla-luce-del-dibattito-costituente/file.

⁴⁶ Pagano, F.F. "L' Ultima Forzatura Del Modello Costituzionale Di Organizzazione Governativa? Brevi Riflessioni Sulla Doppia Investitura Ministeriale Del Presidente Monti." Quaderni Costituzionali, 12 Mar. 2012, p. 2 iris.luiss.it/retrieve/e163de42-4f93-19c7-e053-6605fe0a8397/0008paganodoppiainvestitura.pdf.

⁴⁷ In un articolo del 2014, G.C. De Martin rilevava, per l'appunto, le *"difficoltà operative delle Regioni, da un lato alle prese con crescenti tendenze neocentralistiche del legislatore statale, che hanno frenato o compresso la possibilità di dar corpo effettivamente a significativi interventi legislativi regionali nelle nuove materie di competenza, dall'altro fuorviate dalla persistente propensione a privilegiare un proprio ruolo amministrativo, più che legislativo e programmatico"*. Cfr. De Martin, Gian Candido. "Il Disegno Autonomistico Disatteso Tra Contraddizioni e Nuovi Scenari Problematici." Istituzioni Del Federalismo: Rivista Di Studi Giuridici E Politici, no. 1, 2014, pp. 21-45, www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_1_2014/Demartin.pdf.

⁴⁸ Elisabetta Catelani, "Profili Costituzionali Del PNRR," Associazione Italiana dei Costituzionalisti (La Lettera 05/2022), <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/la-lettera/05-2022-profili-costituzionali-del-pnrr/profili-costituzionali-del-pnrr>.

CONCLUSIONI

L'illustrazione e l'analisi degli obiettivi del PNRR, del suo processo di formazione e attuazione e del connesso modello di governance, hanno permesso di delineare alcuni importanti profili di rilievo costituzionale.

Tali profili riguardano, fondamentalmente, gli impatti che il Piano potrà avere, rispettivamente, sulla forma di governo prevista dalla Carta e quelli che potrebbero invece interessare la stessa forma di stato, soprattutto con riferimento al rapporto tra i diversi organi costituzionali e tra Stato nazionale e autonomie regionali.

L'analisi condotta attraverso l'esame di alcuni contributi recenti della letteratura giuspubblicistica, consente di formulare alcune considerazioni conclusive sui possibili riflessi costituzionali legati al processo di approvazione e attuazione del PNRR, considerazioni necessariamente provvisore e suscettibili di ulteriore verifica, in funzione delle possibili evoluzioni del quadro regolatorio relativo al Piano che dovessero intervenire entro il termine del 2026, previsto per l'attuazione dello stesso, nonché dell'effettiva e integrale applicazione del suo modello di governance.

Tra le conclusioni ritenute più meritevoli di riflessione e ulteriore indagine, si citano:

1. Il fatto che il PNRR sia la conferma dell'influenza che l'ordinamento sovrastatale prodotto dal processo di integrazione europea sta avendo nella riconfigurazione dei rapporti e degli equilibri tra gli organi costituzionali previsti dai costituenti.

A tal proposito, N. Lupo, nel suo articolo già citato, riprendendo la fortunata locuzione di "euro-nazionale"⁴⁹ coniata nel 2014 insieme ad Andrea Manzella, osserva che il *"PNRR rende più visibili gli intrecci in essere tra l'ordinamento europeo e quello nazionale"* e che per *"effetto del PNRR, quelle limitazioni della sovranità nazionale, in favore di una sovranità europea condivisa e in progressiva affermazione, vanno a toccare [...] il cuore delle politiche redistributive. E lo fanno, come si è visto, a seguito di un'esplicita volontà espressa in tal senso dalle istituzioni italiane e grazie a meccanismi sostanzialmente vincolanti anche sul piano giuridico, all'interno di un maxi "procedimento euro-nazionale" "*⁵⁰. È un intreccio, che lo stesso Lupo aveva

⁴⁹ Nicola Lupo e Andrea Manzella, *Il Sistema Parlamentare Euro-Nazionale*. Torino: Giappichelli Editore, 2014.

⁵⁰ Lupo, Nicola. "Il Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza (PNRR) E Alcune Prospettive Di Ricerca per I Costituzionalisti." *federalismi.it*, 12 gennaio 2012. p.13

definito come “*Costituzione Composita*”⁵¹ e P. Faraguna⁵², riprendendo A. Someck⁵³, “cosmopolitismo istituzionale”.

2. Il modello di governance del PNRR, sia nella sua originaria formulazione che nel suo riformato, sembra aver prodotto un’alterazione dell’equilibrio tra i due principi, quello monocratico e quello collegiale, ai quali è improntato l’esercizio della funzione di indirizzo politico. In particolare, con il PNRR sembrerebbe concretarsi uno spostamento del processo decisionale dal Consiglio dei ministri al Presidente del consiglio, che, al più, potrà avvalersi, in rapporto alle specifiche materie oggetto di decisione, del concorso di un numero limitato di Ministri. Ciò avviene anche in virtù del ruolo e delle attribuzioni delle diverse strutture previste dal modello di governance, che sono collocate in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, rispondendo ai suoi indirizzi. Conseguentemente, come si è visto, il Presidente del Consiglio, ha ulteriormente consolidato la sua posizione di primazia, con effetti che riguardano non solo la funzione di indirizzo e coordinamento del governo, ma anche il suo ruolo di riferimento e di garanzia verso gli organismi UE, nel quadro dell’ordinamento euro-nazionale succitato.

⁵¹ Nicola Lupo, “La Forma Di Governo Italiana, Quella Europea E Il Loro Stretto Intreccio Nella Costituzione ‘Composita,’” 2019, www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Nicola_Lupo_-_La_forma_di_governo_italiana_quella_europea_e_il_loro_stretto_intreccio.pdf.

⁵² Faraguna, Pietro. “Costituzione Senza Confini? Principi E Fonti Costituzionali Tra Sistema Sovranazionale E Diritto Internazionale,.” In *Immaginare La Repubblica. Mito E Attualità Dell’Assemblea Costituente*. Milano: Franco Angeli, 2018.

⁵³ Alexander Somek, *The Cosmopolitan Constitution* (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2014).

BIBLIOGRAFIA

Bin, Roberto, e Giovanni Pitruzzella. *Diritto Pubblico*. 20 ed. Torino: Giappichelli, 2022.

blog.osservatori.net. “PNRR in Sintesi: Cosa Prevede Il Piano Nazionale Ripresa E Resilienza,” https://blog.osservatori.net/it_it/pnrr-sintesi-piano-nazionale-ripresa-resilienza.

Butturini, Daniele. “Brevi Note Sulla Posizione Del Presidente Del Consiglio Dei Ministri Alla Luce Del Dibattito Costituente.” *Osservatorio Sulle Fonti* 1 (2019). www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/speciali/speciale-il-governo-della-repubblica-a-trent-anni-dalla-legge-n-400-1988-1-2019/1384-brevi-note-sulla-posizione-del-presidente-del-consiglio-dei-ministri-alla-luce-del-dibattito-costituente/file.

Catelani, Elisabetta. “PNRR E Ordinamento Costituzionale: Un’introduzione.” *Rivista AIC Trimestrale Di Diritto Costituzionale* Fascicolo III (13 settembre 2022): 210–21. https://www.rivistaaic.it/images/fascicoli/Rivista_AIC_Fascicolo_03_2022.pdf.

Celata, Filippo, e Antonello Romano. “Recovery Plan a Confronto: Le Differenze Fra Draghi E Conte.” *Micromega*, May 3, 2021. <https://www.micromega.net/recovery-plan-pnrr-draghi-conte/>.

Centurelli, Giorgio. “‘Next Generation Eu’ E Fondi Strutturali. L’evoluzione Dei Sistemi Di Gestione E Controllo Ed Elementi Di Semplificazione Nel Periodo 2021-2027.” *Rivista Giuridica Del Mezzogiorno, Trimestrale Della Svimez* 1 (2022): 27–51. <https://doi.org/10.1444/103379>.

Davide De Lungo, e Francesco Saverio Marini. *Scritti Costituzionali Sul Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza*. Torino: Giappichelli, 2023.

De Martin, Gian Candido. “Il Disegno Autonomistico Disatteso Tra Contraddizioni E Nuovi Scenari Problematici.” *Istituzioni Del Federalismo: Rivista Di Studi Giuridici E Politici*, no. 1 (2014): 21–45. www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_1_2014/Demartin.pdf.

Fabbrini, Federico. *Next Generation EU. Il Futuro Di Europa E Italia Dopo La Pandemia*. Bologna: Il Mulino, 2022.

Faraguna, Pietro. “Costituzione Senza Confini? Principi E Fonti Costituzionali Tra Sistema Sovranazionale E Diritto Internazionale.” In *Immaginare La Repubblica. Mito E Attualità Dell’Assemblea Costituente*. Milano: Franco Angeli, 2018.

Giacomo D’Arrigo, and Piero David. *Next Generation EU E PNRR Italiano*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore, 2022.

governo.it. “Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza #NEXTGENERATIONITALIA.”
Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri, 23 aprile 2021.
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

“Il Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza (PNRR) E Alcune Prospettive Di Ricerca per I
Costituzionalisti .” federalismi.it, 12 gennaio 2012.
[https://iris.luiss.it/retrieve/e163de42-f1e6-19c7-e053-
6605fe0a8397/EDITORIALE_12012022193812.pdf](https://iris.luiss.it/retrieve/e163de42-f1e6-19c7-e053-6605fe0a8397/EDITORIALE_12012022193812.pdf).

Il Sole 24 ORE. “Pnrr, Ok Commissione Ue a Terza Rata Da 18,5 Miliardi E Revisione
Quarta,” 28 luglio 2023. <https://www.ilsole24ore.com/art/pnrr-via-libera-dell-union-europea-terza-rata-185-miliardi-AFv8T9N>.

italy.representation.ec.europa.eu. “NextGenerationEU: La Commissione Europea Lancia Il
Quadro Di Valutazione Della Ripresa E Della Resilienza,” 15 dicembre 2021.
[https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/nextgenerationeu-la-
commissione-europea-lancia-il-quadro-di-valutazione-della-ripresa-e-della-2021-12-
15_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/nextgenerationeu-la-commissione-europea-lancia-il-quadro-di-valutazione-della-ripresa-e-della-2021-12-15_it).

Lupo, Nicola. “La Forma Di Governo Italiana, Quella Europea E Il Loro Stretto Intreccio
Nella Costituzione ‘Composita,’” 2019.
[www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Nicola_Lupo_-
La_forma_di_governo_italiana_quella_europea_e_il_loro_stretto_intreccio.pdf](http://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Nicola_Lupo_-_La_forma_di_governo_italiana_quella_europea_e_il_loro_stretto_intreccio.pdf).

Lupo, Nicola, and Andrea Manzella. *Il Sistema Parlamentare Euro-Nazionale*. Torino:
Giappichelli Editore, 2014.

Menegus, Giacomo. “La Riforma Della Governance Del PNRR.” *Osservatorio Costituzionale*
3 (6 giugno 2023).
www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/2023_3_11_Menegus.pdf.

Pagano, F.F. “L’ Ultima Forzatura Del Modello Costituzionale Di Organizzazione
Governativa ?.Brevi Riflessioni Sulla Doppia Investitura Ministeriale Del Presidente
Monti.” *Quaderni Costituzionali*, 12 marzo 2012.
[https://iris.luiss.it/retrieve/e163de42-4f93-19c7-e053-
6605fe0a8397/0008paganodoppiainvestitura.pdf](https://iris.luiss.it/retrieve/e163de42-4f93-19c7-e053-6605fe0a8397/0008paganodoppiainvestitura.pdf).

Paparella, Elena. “Crisi Da Covid-19 E Unione Europea: Cenni Di Cambiamento Nel
‘Discorso’ Della Commissione Europea E “Condizionalità Utile.” *Osservatorio
Costituzionale* 6 (1 dicembre 2020). [iris.uniroma1.it/retrieve/e383532a-8628-15e8-
e053-a505fe0a3de9/Paparella_Crisi_2020.pdf](http://iris.uniroma1.it/retrieve/e383532a-8628-15e8-e053-a505fe0a3de9/Paparella_Crisi_2020.pdf).

Polacchini, Francesca. “I Riflessi Del Pnrr Sulla Forma Di Governo E Sui Processi Di Indirizzo Politico.” *Forum Di Quaderni Costituzionali* 2 (2022).
www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2023/01/15-Polacchini-FQC-4-2022.pdf.

“Profili Costituzionali Del PNRR.” Associazione Italiana dei Costituzionalisti. La Lettera 05/2022, 2022. <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2022-profili-costituzionali-del-pnrr/profili-costituzionali-del-pnrr>

Somek, Alexander. *The Cosmopolitan Constitution*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2014.