



Rivista N°: 4/2023

DATA PUBBLICAZIONE: 10/10/2023

AUTORE: Aldo Carosi e Patrizia Zitoli*

DISCIPLINA E GESTIONE DEL *RECOVERY FUND* CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE PROBLEMATICHE NAZIONALI

DISCIPLINE AND MANAGEMENT OF THE RECOVERY FUND WITH PARTICULAR REGARD TO NATIONAL ISSUES

Sommario: 1. Profili comuni e differenziati del Next Generation EU e del Piano Marshall; 2. Gli interventi di resilienza nell'Unione europea; 3. Le norme più importanti che in Italia hanno disciplinato gli interventi di resilienza; 3.1 Profili problematici attinenti alla traduzione della disciplina europea e nazionale in procedimenti attuativi snelli ed efficaci; 4 Problemi di natura interpretativa sulla compatibilità del NGEU e del PNRR con l'ordinamento costituzionale italiano: l'incidenza sul sistema costituzionale delle fonti, sulla forma di Governo e sulla forma di Stato; 4.1 L'incidenza del PNRR sul sistema costituzionale delle fonti; 4.2. L'incidenza del PNRR sulla forma di governo 4.3. L'incidenza sulla forma di Stato con particolare riguardo ai processi federativi verso l'alto e verso il basso; 5. Incognite di natura pratica nei rapporti finanziari tra U.E., amministrazione italiana e soggetti attuatori degli interventi di resilienza; 6. Ulteriori problemi pratici derivanti dall'organizzazione verticistica della programmazione, dai complessi procedimenti di cofinanziamento e dall'ambiguità degli indirizzi nazionali ed euro-unitari; 7. Rischi inerenti alla copertura economica degli interventi, ai meccanismi del cofinanziamento e alla corretta allocazione delle risorse nei bilanci; 8. Considerazioni conclusive

1. Profili comuni e differenziati del *Next Generation EU* e del Piano Marshall

Il *Next Generation EU* (NGEU, secondo l'acronimo generalmente utilizzato)¹ e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)², che ne è la specificazione nazionale, determinano

* Aldo Carosi, già Giudice della Corte costituzionale; Patrizia Zitoli, Funzionaria della Corte dei Conti.

¹ Il *Next Generation EU*, istituito alla fine del vertice europeo del luglio 2020, è un programma che autorizza la Commissione europea a contrarre prestiti sui mercati dei capitali per conto dell'Unione europea. In precedenza, la Commissione era autorizzata a contrarre prestiti per finanziare programmi dei paesi in difficoltà, consentendo loro di beneficiare dei bassi tassi a disposizione dell'UE in quanto mutuatario di prim'ordine. Tuttavia, questi programmi tendevano ad essere di piccole dimensioni. La situazione è cambiata con l'inizio della crisi del Covid-19. Nell'ambito di un pacchetto senza precedenti di risposte coordinate dell'UE, la Commissione è stata incaricata di intensificare le sue operazioni di prestito (fino a 806,9 miliardi di euro) per finanziare il NGEU al fine di guidare la ripresa dalla pandemia. Il rimborso dei prestiti dell'UE assegnati a *Next Generation EU* inizierà a partire dal 2028 e avverrà su un orizzonte di lungo periodo, fino al 2058.

² Il PNRR è il Piano attuativo italiano del *Next Generation EU*, il quale è stato presentato dall'Italia alla Commissione europea il 30 aprile 2021 al fine di sostenere e rilanciare l'economia nazionale dopo l'emergenza da pandemia Covid-19.

dei meccanismi ordinamentali e decisionali che pongono una serie di incognite interpretative riassumibili in tre profili fondamentali tra loro intrecciati da collegamenti di interdipendenza: incidenza di tali strumenti pianificatori sull'uso delle fonti del diritto, sulla forma di governo e sulla forma di Stato.

Anche se non è questa la sede per un approfondimento della metodologia della ricerca scientifica, occorre una breve precisazione circa la prospettiva con cui chi scrive intende affrontare questo complesso argomento della compatibilità del *Next Generation EU* e del PNRR con l'ordinamento costituzionale italiano. Detta prospettiva è tendenzialmente transdisciplinare ricomprendendo il portato delle conoscenze che deriva innanzitutto dalle scienze "esatte"³, dalla politica e dall'economia che stanno avendo un'impetuosa evoluzione delle pertinenti metodologie di studio. Detta elencazione è certamente di tipo esemplificativo e non tassativo perché l'interdisciplinarietà e la "rete" tra gli studiosi di diversa specializzazione è certamente il connotato della scienza moderna⁴.

Nella fattispecie il compito della ricerca scientifica sul tema dell'appropriatezza del PNRR e degli altri interventi di resilienza e di ripresa dell'economia è quello di concettualizzare in modo funzionale le aspettative concrete dei destinatari delle azioni di rilancio e degli altri portatori di interesse. Analoga analisi deve essere svolta sugli enunciati teorici di chi ha messo in piedi le complesse procedure di progettazione, gestione e rendicontazione del Piano di resilienza. In questo percorso il ragionamento deve prendere le mosse da osservazioni oggettive ed empiriche elaborate, tuttavia, con la logica formale; insomma l'approccio deve essere oggettivo e le conclusioni devono poter essere condivise da altro neutrale studioso attraverso l'impiego della medesima logica formale (principio della riproducibilità)⁵.

In altre parole, dai bisogni di conoscenza, intesi come insieme di interrogazioni sull'evoluzione della realtà, occorre individuare i diversi fattori (dimensioni, variabili dipendenti e indipendenti del contesto generale) potenzialmente rilevanti e avanzare delle ipotesi circa gli effetti semplici o congiunti di tali fattori.

Se la questione del metodo si basa sull'esistenza di "universali procedurali", che accompagnano le branche del sapere più disparate e che assiologicamente possono essere riportati ai fondamentali della logica pura, nell'analisi che verrà svolta, accanto all'utilizzazione di tali "universali poli-funzionali", saranno presi a riferimento peculiari⁶ contenuti legati alla tradizione storica, culturale e semantica delle collettività che li hanno espressi.

³ Incompatibile con l'utilizzazione nel campo del diritto di tali discipline è certamente H. KELSEN il quale ritiene che la democrazia è un fenomeno autogenerato dalla Comunità che ne traccia i fondamenti attraverso la normazione: "l'ordinamento sociale è creato ed applicato da coloro che sono soggetti all'ordinamento stesso, in modo da assicurare la libertà politica nel senso di autodeterminazione". H. Kelsen, *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, il Mulino 1966, pag. 121.

⁴ Sul tema dell'evoluzione interdisciplinare uno dei primi interpreti è G. MYRDAL, *The Relation Between Social Theory and Social Policy*, in *The British Journal of Sociology*, 1973.

⁵ Sul tema della riproducibilità cfr. le penetranti osservazioni di P. PICOZZA, in *Etica della scienza*, in Convegno SAF del 17 gennaio 2022 in tema di "Scienza etica e diritto con particolare riguardo alla magistratura contabile".

⁶ Per quel che concerne la branca specifica del diritto pubblico cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984.

Tra gli elementi peculiari della nostra Carta costituzionale – come accade per altre democrazie occidentali – vi è la statuizione che le politiche economiche e sociali siano intestate al Governo e alle Assemblee parlamentari le quali, secondo modalità e meccanismi istituzionali diversi, rappresentano gli elettori.

Altro elemento fondamentale della nostra democrazia è certamente la rigorosa tipizzazione delle fonti del diritto ordinate in senso gerarchico e per competenza di materie. Come detto, esso si articola soprattutto nei precetti della rappresentanza parlamentare e dell'autonomia degli enti territoriali ma detti principi sono tenuti insieme e collegati dalla centralità della persona e dal solidarismo sociale che permeano la Carta nata dall'assemblea costituente.

Questo scenario di interdipendenza tra valori costituzionali primari è stato gradualmente, ma profondamente, modificato dallo sviluppo del federalismo europeo e dalla formale istituzione dell'Unione. A ben vedere si tratta di una forma di destrutturazione di un ordinamento che l'assemblea costituente aveva messo in piedi all'indomani del secondo conflitto mondiale.

Lo sforzo degli studiosi del diritto europeo, di quello costituzionale e delle giurisdizioni superiori è stato quello di ricostruire, fidando sul concetto di leale collaborazione, una compatibilità "ordinata" delle istituzioni in questo affollato scenario, funzionale ad assicurare certezza del diritto e salvezza delle rispettive prerogative così profondamente incise dalla descritta evoluzione.

In sostanza è stato soprattutto attraverso un'interpretazione di buona volontà, tesa ad evitare incoerenze e contraddizioni tra i vari enunciati delle molteplici istituzioni in gioco, che tale conciliazione è stata in qualche modo assicurata.

Forti dubbi tuttavia esistono circa la sufficienza di tali strumenti ermeneutici di fronte alla configurazione del NGEU e del PNRR, i quali non si pongono più sul piano orizzontale della leale collaborazione ma assurgono, in modo sostanziale e semanticamente inconfutabile, su un piano superiore, gerarchicamente prescrittivo di ciò che l'Italia, e gli altri Paesi dell'Unione, devono fare. E questo rappresenta un elemento di novità nei rapporti tra l'UE e gli Stati membri in quanto neppure nei momenti di maggiore frizione tra politica economico-finanziaria nazionale e vincoli euro-unitari e convenzionali, l'Unione aveva assunto un atteggiamento così gerarchicamente incisivo nei confronti degli Stati membri.

Fin dalle sue origini il *Next generation EU* è stato concepito come una riedizione, aggiornata ai tempi moderni e alla pandemia, del Piano Marshall che, seppure antecedente di diversi anni alla stipula dei Trattati della Comunità europea, ne costituiva contemporaneamente presupposto ed elemento prodromico del futuro percorso di integrazione occidentale di quella parte dell'Europa che non era caduta all'interno del blocco sovietico.

La struttura del NGEU non può tuttavia – a differenza di quel che affermano narrazioni di ordine politico e istituzionale di questo periodo – essere assimilata al Piano Marshall.

Il Piano Marshall (in lingua originale "*European Recovery Program*"), fu annunciato dal segretario di Stato statunitense George Marshall il 5 giugno 1947 all'Università di Harvard, con la previsione di uno stanziamento a carico delle finanze statunitensi di oltre 12,7 miliardi di dollari. L'*European Recovery Program* (in acronimo ERP) prevede nella sua versione definitiva

uno stanziamento di poco più di 14 miliardi di dollari per un periodo di quattro anni⁷ e terminò nel 1952, come originariamente previsto. L'aiuto statunitense consentì alle nuove democrazie occidentali importanti investimenti e il miglioramento delle condizioni di vita delle proprie comunità locali.

La differenza con la situazione contemporanea riguarda sia il soggetto finanziante, che nel Piano Marshall era esterno all'Europa, pur essendo il punto di forza economico e militare del blocco occidentale, sia l'emergenza da contrastare, che non era l'eccezionale pandemia bensì la situazione post-bellica, sia la configurazione del Piano, il quale non presupponeva un'ingerenza diretta sul modo di formazione delle decisioni politiche da parte dei governi beneficiari. Inoltre l'*European Recovery Program* era basato sul principio dell'intervento pubblico statale nell'economia con misure politiche di bilancio e monetarie. Oggi si direbbe che il contrasto agli scempi lasciati dal secondo conflitto mondiale è stato gestito attraverso una forma di intervento anticiclico finanziato con risorse pubbliche⁸: secondo il Piano Marshall, infatti, gli Stati beneficiari dovevano – all'interno di una tipologia tradizionale di interventi nel campo delle opere pubbliche, dei servizi e degli incentivi economici – perseguire, mediante contributi in conto capitale e/o in conto prestiti agevolati, la piena occupazione e, in virtù della maggiore ricchezza circolante, l'incremento della domanda di beni (soprattutto quelli di carattere durevole) da parte dei privati⁹.

I due tipi di intervento finanziario esterno, Piano Marshall e NGEU, si differenziano non solo dal punto di vista morfologico ma presentano una distinzione profonda, che viene troppo spesso trascurata dalle narrazioni ufficiali e divulgative che hanno fatto seguito alla complessa approvazione del progetto europeo. Il NGEU è finanziato con i prelievi fiscali e contributivi posti a carico dei cittadini europei. Il che imporrebbe di “narrare”, in base a elementari criteri di trasparenza, che l'Unione ha deciso di finanziare, con il prelievo fiscale e contributivo a carico dei cittadini dell'Unione, gli interventi e non che l'Unione ha benevolmente “concesso” il finanziamento del *Recovery Fund*.

⁷ Con l'obiettivo di favorire una prima integrazione economica nel Continente, nacque contestualmente al Programma anche l'*Organization for European Economic Cooperation* (OEEC, in italiano OECE).

⁸ In ordine all'influenza decisiva sulla redazione del Piano Marshall del grande economista John Maynard Keynes si rinvia alla recente pubblicazione di G. LA MALFA, *Teoria Generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti*, Mondadori, 2019. L'Autore ha tradotto, raccolto e ordinato gli scritti di Keynes anteriori e successivi alla fine del secondo conflitto mondiale. Cfr. anche J.M. KEYNES (*The general theory of employment, interest and money*, London, Macmillan, 1936; trad. it., *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, UTET, Torino, 1947 e 1953).

⁹ Dietro la redazione del Piano Marshall emerge in tutta la sua grandezza la matrice di John Maynard Keynes il quale fu inascoltato all'indomani del primo conflitto mondiale quando predicava di non umiliare con insostenibili sanzioni economiche i popoli orgogliosi, *in primis* la Germania, rimasti sconfitti dopo l'esito della Grande Guerra. La dilatazione della spesa pubblica provocata dal primo conflitto mondiale, così come la grande crisi economica del 1929, dimostrarono che i sistemi economici non raggiungono naturalmente – secondo un'ottimistica visione fisiocratica – l'equilibrio e imposero l'adozione di misure correttive (che oggi sarebbero definite anticicliche ovvero espansive del ciclo). Il più grande teorico delle politiche congiunturali fu appunto J.M. KEYNES (cfr. *The general theory of employment, interest and money*, London, Macmillan, 1936; trad. it., *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, UTET, Torino, 1947 e 1953), il quale sosteneva che la finanza pubblica doveva preservare il livello della spesa globale nazionale in modo da assicurare la massima occupazione delle forze di produzione. La politica economica sarebbe dovuta intervenire, stabilendo incrementi o decrementi della spesa pubblica per correggere i cicli economici. Sebbene il grande economista non ebbe la fortuna di vedere i risultati del Piano Marshall, la sua ricetta economica apparve in modo nitido non solo nei profili progettuali del Piano ma anche nei favorevoli effetti concreti.

Dietro al Piano Marshall e ai Trattati vi era un vero progetto di integrazione, lotta alla povertà, solidarietà – volontaria e non imposta – che per essere realizzato doveva comportare anche giustizia ed equità nelle relazioni fra i soggetti del nuovo ordinamento europeo.

L'aspetto della giustizia sociale, al di là dei fondamenti dottrinali ed etici su cui si basavano le opinioni dei protagonisti di quella grande stagione politica, non poteva prescindere da un contesto di concretezza e di effettività degli obiettivi perseguiti e quindi (pure se all'inizio ciò non fu reso espressamente nei documenti fondativi) anche da un collegamento con le risorse economico-finanziarie necessarie per la realizzazione di un simile progetto.

Nel caso del NGEU la situazione è molto diversa dall'"attuazione, volontaria e non imposta" – che caratterizzava il Piano Marshall – di un progetto di integrazione delle democrazie occidentali; il NGEU, fin dalla sua nascita, ha influenzato, e influenza tuttora in modo durissimo, gli indirizzi politico-economici nazionali¹⁰.

La versione italiana degli interventi di resilienza condiziona normazione di primo e secondo livello¹¹, linguaggi, strategie politiche e divulgazione ufficiale. Le enunciazioni politiche da parte di attori di diversissime ideologie sono caratterizzate dal costante tentativo di essere, o quanto meno di apparire, in totale sintonia con gli indirizzi economico-finanziari dell'Unione, che – malgrado il linguaggio sfuggente dei documenti ufficiali – vengono invece calati dall'alto, anziché essere determinati con modalità paritarie.

In sostanza il fenomeno che sta caratterizzando l'Italia è la profonda trasformazione del modo di informare l'opinione pubblica delle decisioni politiche del governo centrale e di quelli territoriali. Peraltro, il NGEU ha fissato regole incisive ma al contempo fumose nell'individuare materie e tipologie di interventi, all'interno dei quali le alternative sono amplissime così come gli indirizzi decisionali che, in alcuni casi, si ispirano addirittura a convinzioni ed esigenze opposte.

L'Italia ha pensato di compensare il dirigismo dell'Unione sfruttando questa ambiguità di fondo, così ha inserito una serie di riforme strutturali da tempo invocate, ma non portate a termine generalmente proprio per le intrinseche contrapposizioni esistenti nel momento di tradurre il nome della riforma in uno specifico percorso ideologico e strutturale.

2. Gli interventi di resilienza nell'Unione europea

La realizzazione degli interventi di resilienza, così come progettata a livello euro-unitario, richiede ingenti risorse pubbliche e private al cui reperimento l'Unione provvede attraverso la contrazione di prestiti sul mercato dei capitali. La provvista finanziaria così ottenuta viene trasferita ai singoli Stati membri attraverso l'erogazione di prestiti e/o contributi in conto capitale ammontanti complessivamente a circa 750 miliardi di euro.

Sotto il profilo tipologico tali risorse sono ripartite nel modo seguente: 672,5 miliardi, di cui 360 per prestiti e 312,5 per sovvenzioni sono destinati al "Dispositivo per la ripresa e la resilienza"; 47,5 miliardi di euro sono destinati al *Recovery Assistance for Cohesion and the*

¹⁰ Così ad esempio è avvenuto per il condizionamento energetico di cui si parlerà nel prosieguo.

¹¹ Tra i più importanti regolamento UE 2021/241, decreti-legge n. 77/2021, n. 152/2021, n. 59/2021, n. 80/2021, n. 36/2022.

Territories of Europe (acronimo *REACT-EU*)¹²; 5 miliardi di euro¹³ a “Orizzonte Europa”; 5,6 miliardi di euro sono destinati a “*InvestEU*”¹⁴; 7,5 miliardi di euro allo “Sviluppo rurale”¹⁵; 10 miliardi di euro al “Fondo per una transizione giusta (JTF)”¹⁶; 1,9 miliardi di euro sono destinati al “*RescEU*”¹⁷.

Il Regolamento (UE) 2021/241 stabilisce gli obiettivi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e le modalità del loro finanziamento e chiarisce quali sono i motivi ispiratori dei traguardi attesi dal piano generale: la promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione, la resilienza delle collettività locali, la valorizzazione del potenziale di crescita degli Stati membri. Gli interventi dell’Unione sono stati classificati in “sei pilastri”: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (comprendente

¹² In italiano Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d’Europa. Si tratta di un progetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d’Europa. Fornisce finanziamenti aggiuntivi nel periodo 2020-2022 per i programmi di coesione 2014-2020 esistenti nell’ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di aiuti europei agli indigenti. Si tratta di una sorta di “programma-ponte” creato nell’emergenza della pandemia di Covid-19, che riunisce, estende e sistematizza altre misure emergenziali adottate nello stesso periodo. Attraverso REACT-EU la Commissione aggiunge nuove risorse ai programmi esistenti nell’ambito della politica di coesione, senza attingere risorse da altri programmi e dunque senza penalizzarne la realizzazione. Il programma sostiene progetti di investimento che promuovono le capacità di riparazione delle crisi e contribuiscono a una ripresa verde, digitale e resiliente dell’economia, compreso il sostegno per il mantenimento dell’occupazione, i programmi di lavoro a orario ridotto e il sostegno ai lavoratori autonomi. Può anche sostenere la creazione di posti di lavoro e misure per l’occupazione giovanile, i sistemi sanitari e la fornitura di capitale circolante e sostegno agli investimenti per le piccole e medie imprese. Il finanziamento è erogato come rafforzamento del finanziamento della politica di coesione 2014-2020, sotto forma di sovvenzioni, appalti e strumenti finanziari. REACT-EU costituisce un’estensione dei fondi previsti nell’ambito del precedente periodo di programmazione (Fondi Strutturali). Costituisce un ponte verso il piano di ripresa a lungo termine (Dispositivo per la ripresa e la resilienza). REACT-EU estende le misure di risposta alla crisi e di riparazione della crisi del Covid-19 fornite attraverso precedenti “Iniziativa di Investimento in Risposta al Coronavirus” (CRII e CRII+). Fonte <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/programmi-comunitari/react-eu/>.

¹³ Somma pertinente al NGEU facente parte del complessivo stanziamento Orizzonte Europa ammontante a 95 miliardi di euro. Orizzonte Europa è il Programma faro dell’UE per tutti gli ambiti legati alla ricerca e all’innovazione. Le DG/Agenzie responsabili sono: RTD, REA, ERC, EISMEA, HADEA, CINEA. I soggetti beneficiari potenziali sono Scienziati e accademici, organizzazioni di ricerca, università, industria, piccole e medie imprese, studenti. Il programma promuove l’eccellenza nella ricerca e fornisce un supporto essenziale all’attività dei migliori ricercatori e innovatori per rispondere alle grandi sfide dell’UE e della società. Mira ad ottenere un impatto significativo a tre livelli. Scientifico: attraverso la creazione di nuova conoscenza di alta qualità, il rafforzamento del capitale umano nella ricerca e nell’innovazione e la diffusione della conoscenza e della scienza aperta; Tecnologico/economico: promuovendo la creazione e la crescita delle imprese, in particolare PMI e start-up, la creazione di posti di lavoro diretti e indiretti e gli investimenti per la ricerca e l’innovazione; Sociale: affrontando le priorità politiche dell’UE e le sfide globali attraverso la ricerca e innovazione, offrendo, attraverso la ricerca e l’innovazione, benefici e impatto a livello generale di società e di benessere delle persone. Orizzonte Europa finanzia progetti di messa in rete e coordinamento, di ricerca, di innovazione, azioni pilota, azioni di diffusione sul mercato, azioni di formazione e mobilità, azioni di diffusione e di sfruttamento dei risultati, ecc. Agisce attraverso sovvenzioni, premi e appalti per promuovere l’attività di ricercatori e innovatori eccellenti, e attraverso altre forme di finanziamento per sviluppare infrastrutture di ricerca e promuovere la mobilità all’interno dell’UE, nonché partenariati tra Stati membri, industria e altre parti interessate a progetti congiunti di ricerca e innovazione. Fonte: <https://www.guidaeuroprogettazione.eu/guida/programmi-comunitari/orizzonte-europa/>.

¹⁴ Programma comunitario di riferimento per la mobilitazione di finanziamenti pubblici e privati (prestiti, garanzie e altri strumenti).

¹⁵ Fondo dedicato alla competitività del settore agricolo e forestale, alla gestione sostenibile delle risorse agricole e forestali e allo sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali.

¹⁶ Meccanismo per la riduzione dell’impatto socio-economico del passaggio a sistemi “a zero emissioni”, finanziato da un apposito fondo per una transizione giusta nell’ambito della politica di coesione.

¹⁷ Programma comunitario di riferimento (insieme al Meccanismo Unionale di Protezione Civile) per la prevenzione, preparazione e risposta a catastrofi naturali o provocate dall’uomo.

coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, mercato interno con PMI forti); d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; f) politiche culturali e professionali per le prossime generazioni.

Come si vede la normativa euro-unitaria pone in essere una classificazione imprecisa, pletorica e asistemica. Quando si affronta la questione dei metodi di studio, di classificazione e di normazione in ambito giuridico – e soprattutto nella materia del diritto pubblico multilivello – è inevitabile imbattersi in una gamma di parole e di espressioni – da mettere a sistema – che di volta in volta vengono utilizzati in modo polisenso, generico e meramente discorsivo. Se in un contesto discorsivo questo impiego interscambiabile non costituisce un problema di particolare rilevanza, quando, al contrario, è il legislatore euro-unitario a utilizzarlo in operazioni classificatorie finalizzate ad assicurare uniformi discipline attuative negli Stati membri, si moltiplicano le problematiche ermeneutiche. Infatti, problemi derivano sia dalla traduzione dalle lingue ufficiali a quelle dei singoli Stati membri, sia dall'interazione della normativa euro-unitaria così tradotta con gli ordinamenti giuridici, le tradizioni e le culture degli Stati membri. Ciò comporta la compressione di tali eterogenei elementi in un mero formalismo semantico con la conseguenza che continuamente – nello stesso discorso – un sottoinsieme diventa categoria, una categoria diviene un sottoinsieme, categorie e sottoinsiemi assumono significati eterogenei se non contrapposti. Sul punto si tornerà più specificamente in seguito, analizzando le problematiche concrete già in atto.

Dunque, gli Stati membri devono elaborare piani nazionali per la ripresa e la resilienza nell'ambito dei quali deve essere definito il programma di riforme e investimenti pubblici. Il piano deve contenere, tra l'altro¹⁸: a) la motivazione che induce a ritenere che esso possa essere una risposta adeguata alla situazione socio-economica interna, tenendo conto della situazione specifica dello Stato membro; b) i modi in cui il piano potrà contribuire ad affrontare in modo efficace tutte o un sottoinsieme significativo delle sfide, inclusi i relativi aspetti di bilancio; c) gli ambiti in cui il piano si pone come strumento potenziale di crescita, di creazione di posti di lavoro e di resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato interessato, anche attraverso politiche per l'infanzia e la gioventù, consentendo di attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19; d) indicazioni circa l'adozione di azioni finalizzate a contrastare la povertà energetica nell'ambito del piano *REPowerEU*; e) elementi in ordine all'assicurazione che nessuna misura in esso inclusa possa arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio di «non arrecare un danno significativo»); f) l'indicazione delle misure in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono; g) l'indicazione degli interventi destinati a consentire la transizione digitale; h) i traguardi e gli obiettivi previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme, nonché degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026; i) la specificazione dei progetti di investimento previsti e il relativo periodo di investimento; j) la stima dei costi totali delle riforme e degli investimenti oggetto del piano per la ripresa e la resilienza (denominata anche «stima dei costi totali del

¹⁸ Confronta in tal senso l'art. 18, paragrafo 4 del Regolamento (UE) 2021/241.

piano per la ripresa e la resilienza»), fondata su una motivazione adeguata e su una spiegazione di come tale costo sia in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi e commisurato all'impatto economico e sociale nazionale atteso; k) informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti; l) l'indicazione delle misure destinate a realizzare la parità di genere e le pari opportunità per tutti; m) le modalità per il monitoraggio e l'attuazione del piano da parte dello Stato membro, compresi i traguardi e gli obiettivi proposti e i relativi indicatori; n) l'indicazione delle misure predisposte dallo Stato interessato per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti del dispositivo e di altri programmi dell'Unione; o) l'eventuale richiesta di sostegno sotto forma di prestito e i traguardi supplementari.

Vale a maggior ragione per questa pletorica serie di tipologie classificatorie l'analisi critica precedentemente formulata per i "pilastri": assegnare a categoria ipotesi di mero "formalismo semantico" colora di indefinitezza e conseguente inapplicabilità quelli che il legislatore euro-unitario pretende di identificare come precetti cogenti.

A ben vedere, si tratta di un insieme di progetti che si propongono come strumenti di resilienza, intesa come "capacità di affrontare gli shock economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo" (art. 2 Reg. UE 2021/241) che per la sua natura non può non influenzare la tipologia di scelte politiche che vengono adottate dagli Stati, incidendo fortemente sulla loro sovranità.

I piani per la ripresa e la resilienza sono valutati dalla Commissione in ordine alla pertinenza, all'efficacia, all'efficienza e alla coerenza sulla base di specifici criteri, individuati all'art. 19 del Regolamento: a) se il piano per la ripresa e la resilienza rappresenta una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale, contribuendo in modo adeguato a tutti e sei i pilastri di cui all'articolo 3, tenendo conto delle sfide specifiche e della dotazione finanziaria dello Stato membro interessato; b) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire ad affrontare in modo efficace tutte, o un sottoinsieme significativo delle sfide, individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, compresi gli aspetti di bilancio, e, se del caso, nelle raccomandazioni formulate a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 rivolte allo Stato membro interessato o le sfide individuate in altri documenti pertinenti adottati ufficialmente dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo; c) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, anche tramite la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e di attenuare l'impatto economico e sociale della crisi COVID-19, migliorando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione; d) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di assicurare che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e dei progetti di investimento in esso inclusa arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»); la Commissione fornisce agli Stati membri orientamenti tecnici

a tal fine; d bis) se il capitolo dedicato al piano *REPowerEU* contiene le riforme e gli investimenti di cui all'articolo 21 quater che contribuiscono efficacemente alla sicurezza energetica, alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico dell'Unione, all'aumento della diffusione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, all'incremento delle capacità di stoccaggio dell'energia o alla necessaria riduzione della dipendenza dai combustibili fossili entro il 2030; d ter) se il capitolo dedicato al piano *REPowerEU* contiene le riforme e gli investimenti di cui all'articolo 21 quater, che potrebbero avere una dimensione o un effetto di natura transfrontaliera o multinazionale; e) se il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza e se dette misure incluse nel capitolo dedicato al piano *REPowerEU* rappresentano un importo pari almeno al 37 % dei costi totali stimati delle misure incluse in tale capitolo, sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI; tale metodologia è utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un campo di intervento elencato nell'allegato VI; i coefficienti di sostegno per gli obiettivi climatici possono essere aumentati fino a un totale del 3 % delle assegnazioni del piano per la ripresa e la resilienza per i singoli investimenti al fine di tenere conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano credibilmente l'impatto sugli obiettivi climatici, fatto salvo l'accordo della Commissione; f) se il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure che contribuiscono efficacemente alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono e se tali misure rappresentano un importo pari ad almeno il 20 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia per la marcatura digitale di cui all'allegato VII; tale metodologia è utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un campo di intervento elencato nell'allegato VII; i coefficienti di sostegno per gli obiettivi digitali possono essere aumentati per gli investimenti individuali al fine di tener conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano l'impatto sugli obiettivi digitali; Efficacia: g) se il piano per la ripresa e la resilienza è in grado di avere un impatto duraturo sullo Stato membro interessato; h) se le modalità proposte dagli Stati membri interessati, compresi il calendario e i traguardi e gli obiettivi previsti, e i relativi indicatori, sono tali da garantire un monitoraggio e un'attuazione efficaci del piano per la ripresa e la resilienza; Efficienza: i) se la giustificazione fornita dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza è ragionevole e plausibile ed è in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi, nonché commisurata all'impatto atteso sull'economia e l'occupazione; j) se le modalità proposte dallo Stato membro interessato sono tali da prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi derivanti dal dispositivo, comprese le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione; Coerenza: k) se il piano per la ripresa e la resilienza prevede misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimento pubblico che rappresentano azioni coerenti.

Anche tali criteri di valutazione presentano ampi spazi di indefinitezza lasciando importanti margini discrezionali alla Commissione europea nella valutazione dei progetti presentati

dagli Stati membri; anche per detti criteri valgono le analisi critiche precedentemente formulate nei confronti della redazione dei “pilastri” e delle classificazioni.

Ciascuno Stato aderente all’Unione può presentare una richiesta di contributo finanziario unitamente al proprio piano per la ripresa e la resilienza. I pagamenti di detti contributi e dei prestiti sono effettuati entro il 31 dicembre 2026 conformemente agli stanziamenti di bilancio e compatibilmente con le risorse finanziarie disponibili. La Commissione può versare, ove lo ritenga, un prefinanziamento.

3. Le norme più importanti che in Italia hanno disciplinato gli interventi di resilienza

Venendo alla normazione nazionale di riferimento è utile ricordare che la legge n. 178 del 2020, all’art. 1, commi 1037 e seguenti, detta la disciplina per l’attuazione del *Next Generation EU-Italia* e del piano nazionale di ripresa e resilienza.

Successivamente, al fine di semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti nel PNRR è stato adottato il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2021, n. 108. Tale decreto definisce il quadro normativo nazionale nell’ambito del quale sono realizzati gli interventi previsti nel piano e contiene le disposizioni attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241.

Secondo l’art. 1, comma 3, del d.l. n. 77 del 2021 le disposizioni del decreto costituiscono esercizio della competenza legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. in materia di rapporti tra lo Stato e l’Unione europea e definiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Già questa affermazione di principio – se letteralmente intesa – comporta dubbi di costituzionalità poiché attribuirebbe a un atto sprovvisto di forza normativa primaria la determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale”¹⁹.

In attuazione della legge n. 178 del 2020 è stato poi emanato il D.M. 11/10/2021 (Pro-

¹⁹ Cfr. tra le altre, sentenze della Corte cost. n. 220 del 2021 e n. 297 del 2012. Si legge in particolare nella sentenza Gallo: «La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione), ha profondamente modificato il precedente assetto delle competenze legislative in materia di servizi sociali. Essa infatti, da un lato, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. [...]; dall’altro, con norma desumibile a silentio (art. 117, quarto comma, Cost.), ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di «servizi sociali» ovvero di «assistenza e beneficenza pubblica» ovvero di «politiche sociali» (sentenze n. 121 e n. 10 del 2010; n. 124 del 2009; n. 287 del 2004). Più precisamente, l’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell’ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006)» (sentenza n. 297 del 2012).

cedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR di cui all'articolo 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178), il quale all'art. 2 stabilisce che le risorse sono rese disponibili dallo Stato mediante trasferimenti alle amministrazioni/enti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti su apposite contabilità speciali da aprire presso la Tesoreria dello Stato intestate alle medesime amministrazioni.

Il d.l. n. 77/2021 prevede un nuovo insieme di organi di supporto per la formazione, coordinamento e promozione dell'indirizzo politico. Al Consiglio dei ministri, che dovrebbe essere la sede principale della formazione della politica di governo, si è affiancata, per quanto attengono i poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale del PNRR, la Cabina di regia²⁰, nel cui ambito le decisioni dovrebbero essere elaborate e discusse per poi essere approvate dal Consiglio dei ministri con una sorta di ratifica. Il successivo decreto-legge n. 13 del 2023 ha poi istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una struttura di missione, denominata Struttura di missione PNRR, alla quale sono stati trasferiti i compiti e le funzioni già attribuiti alla Segreteria tecnica di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 77 del 2021.

Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono – secondo quanto disposto dal citato decreto-legge – le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso proprie strutture ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni, con le modalità previste dalla normativa nazionale ed euro-unitaria vigente. Ciascun soggetto titolare dei progetti finanziati è responsabile della relativa attuazione conformemente ai principi della sana gestione finanziaria. Le risorse assegnate ai progetti del PNRR sono vincolate alla realizzazione degli interventi del programma e mantengono il vincolo di destinazione fino a tutta la durata del programma medesimo.

Il decreto-legge prevede che i progetti debbano essere predisposti secondo quanto stabilito dalla normativa euro-unitaria e debbano essere corredati da indicazioni puntuali sugli obiettivi intermedi e finali da raggiungere, verificabili tramite appositi indicatori quantitativi. A tal fine, le amministrazioni titolari dell'intervento devono presentare al Ministero dell'economia e delle finanze un'attestazione dalla quale risulti: a) il raggiungimento dei *target* e *milestone* (inglesismo per indicare l'obiettivo finale da realizzare e l'obiettivo di progetto intermedio) «per gli interventi di competenza, stabiliti per la data di rendicontazione in scadenza, fornendo la relativa documentazione»²¹; b) lo stato di esecuzione finanziaria degli interventi, con separata evidenza della spesa sostenuta per gli interventi cui è stato assegnato un marcatore climatico positivo in base alla metodologia del regolamento RRF, in quanto contribuisce agli obiettivi in materia di cambiamenti climatici²²; c) una dichiarazione di gestione debitamente firmata; d)

²⁰ Una struttura, supportata da un Tavolo permanente e dalla Segreteria tecnica, a cui può sempre partecipare il Presidente del consiglio (qualora non deleghi la Presidenza ad altro Ministro), ma a cui gli altri Ministri e Sottosegretari sono chiamati solo "in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta", coinvolgendo, se interessati, i Presidenti delle regioni speciali o il Presidente della Conferenza Stato Regioni.

²¹ Cfr. allegato alla circolare MEF del 10 febbraio 2022, n. 9 *Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*, paragrafo 7.3 pag. 48.

²² Art. 7 (Richiesta di pagamento alla Commissione europea) d.m. 10/11/2021.

una sintesi degli esiti dei controlli effettuati da parte dell'amministrazione titolare dell'intervento, compresi i punti deboli e le eventuali azioni correttive adottate.

In caso di mancato rispetto degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR – inadempimento che può consistere anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano o nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti o degli interventi – il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o, in alternativa, nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari o di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi, anche avvalendosi di società o di altre amministrazioni specificamente indicate, assicurando, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti.

Le amministrazioni sono tenute a rimuovere o correggere eventuali irregolarità e/o non conformità rilevate nella fase di realizzazione dell'intervento suscettibili di compromettere il raggiungimento degli obiettivi e il rimborso delle spese da parte della Commissione europea. In questi casi le amministrazioni stesse devono adottare ogni iniziativa necessaria per assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione in modo da consentire la presentazione delle istanze di pagamento all'Unione europea secondo il calendario stabilito nell'Accordo operativo. In ipotesi di ritardi attuativi, le amministrazioni titolari degli interventi comunicano tempestivamente al MEF i dati relativi agli scostamenti temporali o quantitativi, le relative conseguenze, cause e azioni correttive adottate.

Le amministrazioni responsabili dei singoli interventi sono tenute inoltre ad intraprendere ogni iniziativa finalizzata a prevenire, sanzionare e rimuovere eventuali frodi, irregolarità, conflitti di interesse, assicurando il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali, necessari a garantire il corrispondente rimborso delle spese da parte della Commissione europea, anche ai sensi dell'art. 8, comma 5²³, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

I trasferimenti avvengono con le seguenti modalità: è erogata un'anticipazione fino ad un massimo del 10 per cento del costo del singolo intervento del PNRR, tenuto conto del relativo cronoprogramma di spesa e, comunque, nel limite della disponibilità di cassa. Ai fini dell'erogazione dell'anticipazione, l'amministrazione titolare dell'intervento deve attestare l'avvio di operatività dell'intervento stesso, ovvero l'avvio delle procedure propedeutiche alla fase di operatività. Viene successivamente erogata una o più quote intermedie, fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del 90 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla

²³ Il comma 5 dell'art. 8 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 stabilisce che: «5. Al fine di salvaguardare il raggiungimento, anche in sede prospettica, degli obiettivi e dei traguardi, intermedi e finali del PNRR, i bandi, gli avvisi e gli altri strumenti previsti per la selezione dei singoli progetti e l'assegnazione delle risorse prevedono clausole di riduzione o revoca dei contributi, in caso di mancato raggiungimento, nei tempi assegnati, degli obiettivi previsti, e di riassegnazione delle somme, fino alla concorrenza delle risorse economiche previste per i singoli bandi, per lo scorrimento della graduatorie formatesi in seguito alla presentazione delle relative domande ammesse al contributo, compatibilmente con i vincoli assunti con l'Unione europea».

base delle richieste di pagamento presentate dalle amministrazioni centrali titolari, a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali come risultanti dal sistema informatico. Infine, viene erogata una quota a saldo pari al 10 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base della presentazione della richiesta di pagamento finale attestante la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi *target* e *milestone*, in coerenza con le risultanze del sistema di monitoraggio²⁴.

3.1 Profili problematici attinenti alla traduzione della disciplina europea e nazionale in procedimenti attuativi snelli ed efficaci

Sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze²⁵, le modalità di rilevazione dei dati di attuazione finanziaria, fisica e procedurale relativi a ciascun progetto. Ciò con particolare riferimento ai costi programmati, agli obiettivi perseguiti, alla spesa sostenuta, alle ricadute sui territori che ne beneficiano, ai soggetti attuatori, ai tempi di realizzazione previsti ed effettivi, agli indicatori di realizzazione e di risultato, nonché a ogni altro elemento utile per l'analisi e la valutazione degli interventi.

Entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027 il Consiglio dei ministri approva e trasmette alle Camere una relazione nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU* e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti²⁶.

Ciascun intervento del PNRR e i programmi che compongono l'iniziativa *Next Generation EU* sono censiti con la relativa dotazione finanziaria, con l'indicazione delle operazioni analitiche di assegnazione a titolo di anticipazione, pagamento intermedio e saldo, distintamente per la quota di contributi a fondo perduto e per la quota di contributi a titolo di prestito, nonché i pagamenti o trasferimenti effettuati dalle amministrazioni.

L'art. 9 del DM 30/11/2021 stabilisce, inoltre, che gli interventi realizzati mediante contratti passivi, le convenzioni, i decreti e gli altri provvedimenti riguardanti interventi a titolarità delle amministrazioni centrali, cofinanziati in tutto o in parte con risorse dell'Unione europea, nell'ambito del *Next Generation EU* a titolarità delle amministrazioni centrali, sono sottoposti al controllo preventivo da parte della Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera *g-bis*, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123. I predetti interventi sono altresì sottoposti al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile ai sensi degli articoli 11 e 12 del medesimo d.lgs. n. 123 del 2011.

Con riguardo ai progetti realizzati nell'ambito del *Next Generation EU* a titolarità o attuazione di altre amministrazioni dello Stato, organi di rilevanza costituzionale, Regioni, Pro-

²⁴ Cfr. l'art. 2 del DM. 11/10/2021.

²⁵ Art. 1, comma 1044, della legge n. 178 del 2020.

²⁶ Art. 1, comma 1045 della legge n. 178 del 2020.

vince, comuni, città metropolitane o altri organismi pubblici è stabilito che si applichino i controlli amministrativo-contabili previsti dai rispettivi ordinamenti.

Una norma, invero formulata in modo eccentrico, prevede²⁷ inoltre che la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni in ordine all'acquisizione e all'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. La Corte riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, "in deroga" a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Si tratta di disposizione capace di ingenerare il dubbio che questo tipo di sindacato sostituisca il controllo di legittimità-regolarità che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgono con carattere di generalità e obbligatorietà nei confronti dei bilanci regionali, di quelli degli enti locali e degli enti del servizio sanitario.

Così interpretata la norma sarebbe probabilmente viziata, quanto meno per contraddittorietà (art. 3 Cost.), perché si sovrapporrebbe a quelle disposizioni contenute negli atti di coordinamento della finanza pubblica per la garanzia del rispetto dei vincoli euro-unitari e convenzionali di cui agli art. 11 e 117, primo comma, Cost.

Due sarebbero i profili di incostituzionalità: il primo inerente alla sostituzione del sistema cardine dei controlli della Corte dei conti sulle autonomie territoriali; il secondo inerente alla singolare tacita esclusione della parte conformativa di tale tipo di controllo nei confronti degli enti della finanza pubblica allargata, quali gli enti territoriali. Questi ultimi, infatti, secondo la normativa ricostruita e interpretata dalla Corte costituzionale, sono vincolati dalle decisioni della Corte dei conti a modificare i loro bilanci in senso costituzionalmente conforme al principio dell'equilibrio strutturale di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119 della Costituzione.

Il comma 8 dell'art. 7 del d.l. n. 77 del 2021, poi parzialmente abrogato dall'art. 1, comma 4, lettera f), n. 3), del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, stabiliva inoltre che *«Ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi, ferme restando le competenze in materia dell'Autorità nazionale anticorruzione, le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR, nonché le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali e gli altri soggetti pubblici che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»*. Elemento sintomatico di questo "refuso normativo" è la successiva cancellazione della frase *«nonché le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali e gli altri soggetti pubblici che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR»*, che intestava a questi enti il potere di stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di finanza per il controllo del proprio operato. Ben singolare ipotesi di commistione di funzioni e finalità diverse poiché l'involuto significato della disposizione abrogata sarebbe stato quello di una volontaria sottoposizione al

²⁷ Art. 7, comma 7, decreto legge n. 77 del 2021, come convertito.

controllo di natura ispettiva della Guardia di finanza promosso dall'ente responsabile della riuscita dell'intervento. In altre parole, l'ente – anziché provvedere all'autocorrezione del proprio operato di cui sospetta la deviazione dalle finalità di legge – avrebbe potuto demandare il relativo accertamento di legalità alla Guardia di finanza.

Il paradosso – di questa eccentrica costruzione di ipotesi di controllo e di una errata interpretazione dei suoi rapporti con il controllo di legittimità–regolarità della Corte dei conti – è che avrebbe comportato l'invasione di poteri propri della magistratura contabile poiché quest'ultima, nell'ambito dell'istruttoria finalizzata agli accertamenti necessari per il controllo, è titolare fin dal 1994, in base all'art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994, del potere di demandare alla Guardia di finanza lo svolgimento degli stessi poteri ispettivi posseduti in sede requirente e giurisdizionale.

Pertanto, il controllo sulla gestione previsto dall'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77 del 2021 non ha alcun collegamento funzionale con il controllo di legittimità–regolarità sui bilanci e sugli equilibri strutturali degli enti territoriali contemplato dalle vigenti disposizioni in materia. Le sezioni regionali della Corte dei conti continuano a svolgere, con carattere di necessità e generalità, il controllo sui bilanci degli enti territoriali, ivi compresa la parificazione dei rendiconti delle Regioni²⁸, quello periodico sugli equilibri di bilancio e le prerogative inerenti al dissesto finanziario di enti locali, enti del servizio sanitario e Regioni²⁹.

Così pure il controllo concomitante intestato dall'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020³⁰ rimane di pertinenza di una sezione centrale e non ha nulla a che vedere con il sindacato di legittimità–regolarità – e con i penetranti poteri di conformazione intestati alle sezioni regionali di controllo – sui bilanci degli enti territoriali, sulla relativa vigilanza degli equilibri nel tempo e sul risanamento degli enti dissestati.

Il decreto ministeriale 10/11/2021, all'art. 8 prevede anche gli effetti giuridici di violazione delle prescrizioni e del mancato conseguimento dei *target* e *milestone*. L'amministrazione titolare dell'intervento deve restituire gli importi eventualmente percepiti, attivando le corrispondenti azioni di recupero nei confronti dei soggetti inadempienti.

²⁸ Cfr. G. Rivosecchi, *Dai controlli sulla sana gestione ai controlli di legittimità–regolarità dei conti – qualche dubbio e quale proposta anche alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Bilancio, Comunità, Persona* n. 2/2022, pag. 29.

²⁹ Per tuziorismo va sottolineato come il controllo sulla legalità finanziaria della gestione amministrativa esca ulteriormente rafforzato dalla recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 2023, punto 4.2 del Considerato in diritto, che sembra aver catalogato come controllo di legalità finanziaria della Corte dei conti anche quello sulla copertura delle spese discendenti dai nuovi contratti collettivi di lavoro.

³⁰ La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione delle risorse in questione verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modo e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia. Tale controllo è svolto nel rispetto dei principi di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Tale controllo è svolto nel rispetto dei principi di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Nel caso di revoca dei finanziamenti, gli importi eventualmente corrisposti sono recuperati e riassegnati dal Governo nelle disponibilità finanziarie del medesimo programma e, qualora le risorse non possano essere recuperate, il relativo importo viene addebitato all'Amministrazione mediante compensazione con altre risorse dovute prioritariamente per interventi del PNRR e/o per altri programmi europei. Il responsabile dell'esecuzione del PNRR presso ciascuna amministrazione ha il dovere di monitorare la situazione delle irregolarità, dei recuperi e delle restituzioni e assume le relative determinazioni.

L'eventuale intercettazione di situazioni patologiche relativamente agli enti territoriali e del servizio sanitario sarà valutata dalle pertinenti sezioni regionali secondo le specifiche prerogative di sindacato, di volta in volta esercitate.

Come già anticipato, per i progetti del PNRR alla cui attuazione provvedono le regioni, le province autonome e/o altri enti locali (province, comuni, città metropolitane, ecc.), i trasferimenti delle risorse confluiscono su conti di Tesoreria unica i quali costituiscono gestioni fuori bilancio, ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041 e del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689. Le risorse assegnate devono essere rendicontate dalle amministrazioni intestatarie secondo quanto previsto dalla normativa vigente e sottoposte ai controlli amministrativo-contabili previsti dai rispettivi ordinamenti.

Per ciascun conto corrente di tesoreria deve essere, pertanto, predisposto il relativo rendiconto, il quale deve essere inviato alla Corte dei conti e all'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Entrambe le Istituzioni hanno facoltà di disporre gli accertamenti diretti che riterranno necessari³¹.

4. Problemi di natura interpretativa sulla compatibilità del NGEU e del PNRR con l'ordinamento costituzionale italiano: l'incidenza sul sistema costituzionale delle fonti, sulla forma di Governo e sulla forma di Stato

Si pone ora il problema di verificare se il descritto sistema di interazione tra disposizioni euro-unitarie, convenzionali e nazionali di attuazione del NGEU e del PNRR sia compatibile con l'ordinamento italiano e in particolare con la Carta costituzionale vigente. Si sono già palesati, nel corso dell'analitica rassegna degli adempimenti e delle interlocuzioni tra Unione e Stato italiano, notevoli rischi di conflittualità tra principi di vertice della nostra Costituzione e la pianificazione del NGEU e del PNRR³².

Si tratta di una intrinseca conflittualità dovuta al fatto che, a seguito del NGEU e del

³¹ Peraltro è bene ricordare che in materia di responsabilità contabile propria degli amministratori, degli impiegati e di chi maneggia denaro pubblico il nostro ordinamento dispone che chiunque si ingerisca nel maneggio dello stesso, è considerato per questo solo fatto agente contabile ed è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti. Ciò risponde all'esigenza di dare concretezza ai principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione dettati dall'art. 97 Cost. e a quello di imputazione di responsabilità di cui all'art. 28 della Carta costituzionale.

³²Cfr. sul punto M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario AIC*, 2011; L. BARRA CARACCILOLO, *Euro e (o?) democrazia costituzionale. La convivenza impossibile fra Costituzione e Trattati europei*, Dike giuridica, Roma, 2013; G. RIVOSECCHI, *Bilancio, democrazia, diritti e autonomie territoriali*, in *Diritto & conti. Bilancio, comunità, persona*, 2020, 60.

PNRR, la ponderazione delle scelte di politica economica e sociale – propedeutica alle proposte governative e all’approvazione parlamentare – parte dall’alto, vale a dire dall’esistenza e dalla coerenza delle disposizioni euro–unitarie e convenzionali di livello normativo e politico.

L’ordinamento costituzionale italiano prevede una rigorosa tipizzazione delle fonti del diritto, ordinate in senso gerarchico e per competenza di materie. Come detto, esso si articola soprattutto nei precetti della rappresentanza parlamentare e dell’autonomia degli enti territoriali ma detti principi sono tenuti insieme e collegati dalla centralità della persona che permea la Carta nata dal processo costituente.

La Corte costituzionale ha dato una lettura integrata e interdipendente di detti precetti inerenti all’attività di governo e legislativa, soprattutto per quel che riguarda i rapporti tra autonomia territoriale, solidarietà fiscale e sociale e impiego delle risorse disponibili. Tale lettura può essere sconvolta da un’interpretazione verticistica dell’ordinamento multilivello e convenzionale. In particolare nell’ordinamento italiano predomina l’attenzione alla centralità della persona; questo è un portato basilare della Carta approvata nel 1948 quando i padri costituenti, ispirati da ideologie profondamente diverse, trovarono un accordo proprio su questa matrice indefettibile del primato della persona sulle esigenze statuali.

Nella percezione dei cittadini e delle comunità degli Stati membri l’ingerenza incisiva delle disposizioni euro–unitarie viene percepita come una sorta di sovranismo multilivello e convenzionale. Tale percezione, che è comunque basata su elementi oggettivi di natura argomentativa e semantica, provoca reazioni difensive da parte delle comunità locali degli Stati membri, le quali si sentono minacciate da questa forma di sovranismo che era sconosciuta alla storia anteriore all’avvio del processo euro–unitario.

Come per tutte le reazioni, maggiore è l’incisività delle ingerenze verticistiche e maggiore è la risposta in termini dialettici; e quando ciò accade, vengono a crearsi dei fenomeni negativi e irrazionali come il rigetto a prescindere di qualsiasi elemento che possa avere un connotato di unificazione delle norme, dei comportamenti istituzionali e delle prestazioni essenziali. Detto fenomeno reattivo può avere, come già accaduto, connotati analogamente autoritari che possono generare sovranismi statuali, inutilmente e antistoricamente contrari a qualsiasi novità derivante dall’obiettivo fenomeno della globalizzazione planetaria. Si potrebbe definire tale fenomeno come il portato di opposti estremismi, cioè di visioni egualmente intransigenti basate su punti di vista diametralmente opposti.

Questi punti di vista diametralmente opposti riguardano anche principi di vertice degli ordinamenti costituzionali che – sebbene accomunati dallo stesso nome – vengono concepiti in ottiche diverse e non di rado incompatibili.

Diversi esempi possono essere formulati in proposito; valga per tutti quello inerente a un requisito che, in apparenza, risulta pregnante sia nell’ordinamento costituzionale italiano che in quello euro–unitario: il principio dello stato di diritto. Si tratta di un’evoluzione–corollario del principio di legalità, il quale proviene dalla cultura dell’Illuminismo, caratterizzata da molte superfetazioni dovute alla cultura e alle tradizioni delle popolazioni nell’ambito delle quali detto principio è stato gradualmente enunciato e attuato. Dette specificazioni non sono state né lineari e nemmeno univoche, con riguardo alla stessa pregnanza del concetto di legalità, ed è proprio questa diversità la chiave di volta per leggere le differenze tra l’ordinamento nazionale

e quello euro-unitario.

Infatti, avendo riguardo al concetto di legalità, si nota come in ambito nazionale esso significhi prevalenza assoluta della legge formale nella specificazione dei principi costituzionali e di vertice, mentre in quello euro-unitario vengono considerate conformi a detto principio, anzi raccomandate, anche forme di *deregulation* verso una normazione di rango inferiore alla legge formale. In definitiva, il principio di legalità comporta nell'ordinamento italiano prevalenza assoluta della legge formale negli ambiti precedentemente descritti, mentre nell'ordinamento euro-unitario e convenzionale il principio dello stato di diritto (valorizzato al massimo nel linguaggio politico e delle istituzioni europee) contiene anche la possibilità di affidare la redazione delle regole generali all'amministrazione e, addirittura, anche a quei privati che, con sempre maggiore frequenza, sono coinvolti in tale compito regolatorio.

Il primato della legge svolge nel nostro ordinamento un ruolo inderogabile nell'organizzazione delle istituzioni, nell'amministrazione della giustizia e nello svolgimento della funzione magistratuale.

Tali caratteri non appaiono compatibili o coniugabili con l'organizzazione che l'Italia, in quanto Stato membro, può mutuare dalle direttive euro-unitarie e convenzionali; infatti, queste ultime sono di natura verticistica e indirizzano la dialettica governo-parlamento su percorsi procedurali e operativi diversi da quello che fa perno sulla centralità del Parlamento.

Tornando ai punti di vista diametralmente opposti inerenti ai principi di vertice dell'ordinamento costituzionale italiano e della normazione NGEU e PNRR, l'effetto di questo contrasto finisce, come già evidenziato, per riverberarsi su tre elementi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale: il sistema delle fonti, quello di governo e quello della forma di Stato.

Quanto al sistema costituzionale delle fonti, l'ordinamento italiano prevede una rigorosa tipizzazione delle fonti del diritto ordinate in senso gerarchico e per materie; cosicché il controllo di legittimità sugli atti normativi è ripartito tra il Giudice costituzionale e gli altri giudici sulla base della qualità e della forza della fonte medesima.

Quanto alla forma di governo, il riferimento basilare della sua consistenza concettuale è il principio del mandato parlamentare, secondo cui le politiche economiche e sociali sono intestate al Governo e alle Assemblee parlamentari. Questo carattere strutturale è scolpito nell'art. 1 Cost. che – nell'interpretazione evolutiva della Corte costituzionale – è riferito anche agli altri enti territoriali che operano su base elettiva di primo o secondo livello.

Quanto alla forma di Stato, il riferimento costituzionale italiano è soprattutto agli articoli 5, 11, 114, 117, 119 e 120 Cost. e alla loro interdipendenza con le altre norme di vertice in materia finanziaria, economica e sociale. Si tratta di principi basati su una duplice posizione paritaria e di coordinamento. Secondo gli artt. 114 e 117, commi secondo e seguenti, la posizione di natura paritaria è ordinata per materie di competenza. Secondo gli articoli 11, 117, primo comma, 119 e 120 la posizione degli enti territoriali è sottoposta al coordinamento dello Stato in funzione degli obblighi europei e nazionali della finanza pubblica allargata. Questa duplice prospettiva è stata conciliata dalla giurisprudenza della Consulta, soprattutto quella dell'ultimo decennio, sotto il profilo della doverosa collaborazione a garanzia della persona *uti singula* e nelle formazioni sociali e della solidarietà – soprattutto verso le comunità più deboli

– in modo da evitare che questa “supremazia coordinatrice” possa corrispondere alla visione dirigistica del NGEU e del PNRR.

E proprio questa triplice influenza euro–unitaria deve essere approfondita per analizzare più a fondo gli aspetti sistemici di maggiore problematicità.

4.1. L'incidenza del PNRR sul sistema costituzionale delle fonti

Come si è già visto, è difficile negare che i fatti normativi, amministrativi e politici provenienti dall'Unione abbiano modificato e/o innovato il nostro ordinamento. È ancora vero quel che si è appreso dai libri di scuola circa il fatto che la Costituzione italiana legittima tutti i processi di produzione del diritto, disciplinando modalità procedurali e assegnando a ogni fonte forza ed efficacia formale?

Questo problema poteva essere risolto, ed è stato risolto, in senso positivo per la normazione *extra ordinem*, in quanto l'operatività della sua legittimazione può essere assicurata dall'intermediazione di una fonte primaria. Sono risultati infatti recessivi quegli orientamenti di pensiero i quali pretendevano – per legittimare le “disposizioni Covid” – una revisione costituzionale che disciplinasse lo stato di emergenza.

La Costituzione repubblicana ha dimostrato di saper reggere in modo ottimale l'emergenza sanitaria e non è certo dalla nostra Carta che vengono problemi per interventi incisivi ed efficaci sotto questo profilo. Gli artt. 77, 78 e 120, disciplinano in modo più che esauriente il rapporto che nell'emergenza deve caratterizzare la relazione tra Governo e Parlamento; il primo deve assumere le misure necessarie e il secondo, pur limitato nell'ampiezza della sua discrezionalità legislativa dal contenuto dei provvedimenti di emergenza, mantiene la sua posizione centrale nel sistema costituzionale.

Diversamente va detto per gli effetti del NGEU e del PNRR che, in modo semanticamente e sostanzialmente inequivocabile, mettono in piedi vincoli assolutamente nuovi per la funzione normativa dello Stato italiano. Negare tale circostanza appare velleitario e irrazionale: questo tratto peculiare della normativa di resilienza determina indubbiamente uno stravolgimento del sistema nazionale delle fonti³³. Le fonti nel PNRR costituiscono una forma di normazione a contenuto vincolato che mira ad assicurare direttrici politico–regolatorie euro–unitarie per rispondere alla crisi economica e finanziaria post-pandemica. Può essere un simile condizionamento compatibile con la nostra Costituzione? Probabilmente il sistema nazionale complessivo potrà reggere questa intrusione solo se la ripresa economica avverrà in un periodo immediato, consentendo di abbandonare quanto prima il ricorso a prestiti e contribuzioni del NGEU.

Ove intervenissero una rapida ripresa economica, un alleggerimento del debito sovrano e una stabilizzazione delle finanze pubbliche, lo Stato potrebbe fare a meno delle risorse del *Recovery Fund* in modo da riesandere i suoi autonomi poteri in materia di investimenti e

³³Cfr. sul tema dello stravolgimento del sistema delle fonti dopo il NGEU e il PNRR E. CAVASINO, *L'esperienza del pnrr: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in AIC n. 3 del 2022 del 13 settembre 2022 e F. BILANCIA., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Re-covery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1-2022.

riforme. Al contrario, il protrarsi a dismisura del ricorso agli strumenti di tale Piano allungerebbe la compressione delle prerogative costituzionali per più legislature e oltre le maggioranze governative e parlamentari che ne hanno consentito la costruzione e l'approvazione a livello unionale. Difficilmente sostenibile nel medio e lungo periodo sarebbe la vincolatività del *Recovery Fund* e dei suoi meccanismi incentivanti, così come definiti dal Regolamento UE 2021/241 e dalle altre disposizioni in tema di resilienza. In particolare, sarebbe difficilmente tollerabile per i futuri governi la sottoposizione del buon esito del finanziamento e delle provvidenze al giudizio *ex post* della Commissione europea e dei suoi dipartimenti i quali, a legislazione vigente, sono titolari di una libera valutazione del monitoraggio e dei criteri autocraticamente stabiliti dalla stessa Commissione.

Insomma, l'avvitamento della crisi aggraverebbe i vincoli incentivanti previsti dal *Recovery Fund* poiché l'Italia, come gli altri Stati membri, avrebbe necessità di utilizzare i fondi ad essa destinati, senza contare che anche l'aggiornamento dei piani originari potrebbe essere utilizzata in modo surrettizio per aumentare strumentalmente obiettivi e traguardi.

L'effetto vincolante del Piano a tempo indefinito sulla legislazione nazionale e sulle fonti di produzione della stessa chiamerebbe di nuovo in causa le "clausole europee" della Costituzione italiana, ossia gli artt. 11 e 117, primo comma, che la giurisprudenza costituzionale aveva conciliato con gli obiettivi dei Trattati fin dagli albori del processo unificante europeo. Questa sistemazione dei rapporti tra le fonti interne e quelle dell'Unione europea – che era stata possibile attraverso una lettura flessibile di detti parametri – tornerebbe in discussione e con essa la tematica dei controlimiti in tutti i casi in cui le divergenze tra regole euro-unitarie e nazionali fossero ritenute intollerabili dallo Stato membro. In tema di "ribellione" alle prescrizioni euro-unitarie è sufficiente citare le non commendevoli vicende afferenti ad alcuni dei nuovi membri dell'Unione, come Polonia e Ungheria.

Infine va sottolineato, come ulteriore fattore di stravolgimento del nostro sistema delle fonti – questa volta interno al sistema nazionale –, quello della subalternità del Parlamento in funzione adattativa del piano delle riforme concordate in ambito euro-unitario dal Governo (se non addirittura in modo autocratico secondo i propri indirizzi politici).

4.2 L'incidenza del PNRR sulla forma di governo

Tra gli elementi pregnanti della Costituzione italiana – come accade per altre democrazie occidentali – vi è il principio del mandato parlamentare. Questo carattere strutturale è scolpito nell'art. 1 Cost. che – nell'interpretazione evolutiva della Corte costituzionale – è riferito anche agli altri enti territoriali che operano su base elettiva di primo o secondo livello.

Tornando al tema dell'incidenza del PNRR e degli interventi di resilienza sulla forma di governo nazionale, è utile ricordare che nella Costituzione italiana le politiche economiche e sociali sono intestate al Governo e alle Assemblee parlamentari che, secondo modalità e meccanismi istituzionali diversi, rappresentano gli elettori. Tali caratteri non appaiono compatibili o coniugabili con l'organizzazione che l'Italia, in quanto Stato membro, deve mutuare dalle direttive euro-unitarie e convenzionali; infatti, queste ultime sono di natura verticistica e indirizzano la dialettica Governo–Parlamento su percorsi procedimentali e operativi vincolanti

dall'esterno.

Così, ad esempio, l'atto di organizzazione interna che le amministrazioni italiane centrali titolari dei singoli interventi devono adottare contiene, ai sensi dell'art. 8 del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito in legge n. 108 del 2021, profili di soggezione ai precitati impulsi di carattere verticistico concordati solamente tra Ue, Governo e Ragioneria generale dello Stato. E tale soggezione non può non riverberarsi anche sull'indipendenza del Parlamento il quale – quasi sempre – viene costretto alla mera presa d'atto di direttive già date e almeno in parte eseguite.

Accade così che la ponderazione delle scelte, propedeutica alle proposte governative e all'approvazione parlamentare, parta dall'alto, vale a dire dall'esistenza e dalla cogenza delle disposizioni euro-unitarie e convenzionali di livello normativo e politico. Ciò comporta che il margine di specificazione dei *targets and milestones*, cioè degli obiettivi finali e intermedi delle azioni di resilienza, può risultare definito in ogni singolo elemento.

Si è già visto come questo livello di specificazione sia, tuttavia, quasi sempre astratto e, talvolta, anche profondamente carente di definizione cosicché gli obiettivi finali e intermedi possono divenire irrealizzabili o difficilmente conseguibili per effetto del confronto tra tale progettazione indefinita e astratta e gli elementi fattuali e temporalmente evolutisi nel corso del complesso procedimento propedeutico alla fase realizzativa.

Ciò può condurre a una collisione irrisolvibile poiché a fronte di obiettivi già fissati, il risultato delle azioni in essi previste sarà presumibilmente condizionato in negativo dalle modalità affrettate con cui questo processo verticistico è stato articolato. Ne deriva un problema di funzionalità che tocca complessivamente l'efficacia realizzativa del PNRR.

Quanto descritto costituisce già una limitazione alla sovranità nazionale intesa come capacità autonoma di fissazione dei propri "traguardi basilari". Tale limitazione si accentua nel momento in cui il Paese è obbligato a fornire rendicontazioni in ordine a traguardi per il cui raggiungimento pesano le gravi incognite di misurazione e valutazione precedentemente sottolineate. Va evidenziato, in particolare, il dovere di riferire sul raggiungimento di "*targets and milestones*" rispetto al quale l'Italia – come ogni Paese membro – è obbligata a fornire una rendicontazione costante.

Tutto ciò urta con qualsiasi concetto di autonomia, anche affievolita, non solo all'interno dell'esecutivo ma anche nei rapporti con il potere legislativo.

Ulteriori elementi di "ordinamento verticistico" consistono nella prescrizione da parte dell'Unione di una serie di obblighi ai sensi dell'art. 22 del Regolamento UE/2021/241³⁴ che si

³⁴ L'art. 22 del Regolamento UE/2021/241 sottopone gli Stati membri a una serie di obblighi nell'attuazione degli interventi del piano di resilienza. In particolare essi devono: a) verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati in conformità alla normativa vigente; b) adottare misure adeguate per prevenire, individuare e risolvere le frodi, la corruzione e i conflitti di interessi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione e intraprendere azioni legali per recuperare i fondi che sono stati indebitamente assegnati; c) corredare la richiesta di pagamento di una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili. Le richieste di pagamento devono essere altresì corredate da una sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate; d) ai fini dell'audit e del controllo e

riflettono sui rapporti tra Governo (prevalentemente attraverso la Ragioneria generale dello Stato) e istituzioni nazionali attraverso continui obblighi di comunicazione e informazione che finiscono per mettere sullo stesso piano non solo le amministrazioni nazionali controllate ma la stessa Corte dei conti. Disposizione quest'ultima invero singolare perché finisce per accomunare una magistratura indipendente alla situazione di soggezione–controllo delle amministrazioni destinatarie dei finanziamenti e/o attuative degli interventi.

4.3. L'incidenza sulla forma di stato con particolare riguardo ai processi federativi verso l'alto e verso il basso

La forma di Stato disegnata dalla nostra Costituzione è quella di una democrazia basata su un duplice rapporto tra Stato e autonomie territoriali: da un lato, l'art. 114 della Costituzione prevede un rapporto orizzontale tra Stato e autonomie; dall'altro, gli artt. 11, 117, primo comma, nonché le norme dei Trattati dell'Unione europea e convenzionali prevedono una responsabilità del Governo italiano anche per i risultati degli enti della finanza pubblica allargata da cui discende conseguentemente un incisivo potere di coordinamento.

Le considerazioni fin qui formulate consentono di inquadrare NGEU e PNRR in due prospettive diverse: come disciplina eccezionale o come forma di sperimentazione di un modello proto–federale unionale di *governance* economica.

Nella prima prospettiva, le fonti del PNRR costituirebbero una sorta di appendice normativa per affrontare l'emergenza pandemica e gli altri interventi di resilienza: misure di carattere eccezionale e temporaneo che, per quanto detto precedentemente, non sarebbero *vulnera* della nostra Carta costituzionale ma una eterogenea integrazione della stessa finalizzata a legittimare costituzionalmente misure necessarie durante l'emergenza ma indefettibilmente temporanee.

La seconda prospettiva non può essere assolutamente condivisa anche se “svela” il punto di vista di chi si è trovato a presiedere la BCE e il penultimo Governo nazionale. Ove fosse intesa come soluzione stabile e definitiva³⁵, essa sarebbe fuori dei principi cardine della nostra Carta costituzionale, come letti dalla prevalente giurisprudenza della Consulta, la quale è stata sempre attenta a non alterare il delicato equilibrio tra federalismo verso il basso e

al fine di fornire dati comparabili sull'utilizzo dei fondi gli Stati membri devono raccogliere una serie standardizzata di dati e garantirne il relativo accesso; e) autorizzare espressamente la Commissione, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, la Procura europea (EPPO) a esercitare i diritti previsti dall'art. 129 (Cooperazione finalizzata a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione) del Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione. Tale disposizione stabilisce che: «1. Ogni persona o entità che riceve fondi dell'Unione coopera pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e concede, come condizione per ricevere tali fondi, i diritti necessari e l'accesso di cui hanno bisogno l'ordinatore responsabile, l'EPPO rispetto a quegli Stati membri che partecipano a una cooperazione rafforzata ai sensi del regolamento (UE) 2017/1939, l'OLAF, la Corte dei conti e, se del caso, le competenti autorità nazionali, per esercitare integralmente le rispettive competenze. Nel caso dell'OLAF, tali diritti comprendono il diritto di effettuare indagini, anche attraverso controlli e verifiche sul posto, in conformità del regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁵ In tal senso M. Draghi, *Discussione al Parlamento europeo 3.5.2022*, il quale definisce l'evoluzione del processo d'integrazione europea come “*federalismo pragmatico*”.

federalismo verso l'alto. Sotto il secondo profilo cfr., tra le altre, le sentenze della Corte costituzionale n. 36 del 2004 e n. 303 del 2003 le quali affermano la piena compatibilità dell'autonomia regionale ordinaria e differenziata con il patto di stabilità già operante in sede comunitaria. Sul punto la dottrina dell'epoca non si è espressa in modo sostanzialmente differenziato rispetto agli assunti contenuti in questo filone giurisprudenziale. Sotto il primo profilo, va richiamata la giurisprudenza più recente e più in particolare la sentenza n. 107 del 2016 la quale individua lo Stato come «custode della finanza pubblica allargata» (punto 3 del Considerato in diritto)³⁶.

Il punto di equilibrio che la giurisprudenza prevalente della Corte costituzionale ha individuato negli ultimi anni era quello di vedere la dialettica tra Stato e autonomie territoriali come funzionalizzata alla tutela della persona e al solidarismo sociale, quale veicolo attuativo di quella parte sociale della Costituzione rimasta sostanzialmente inattuata. Così, ad esempio, la Consulta nell'ambito del servizio sanitario pubblico ha risolto alcuni casi di dura dialettica tra lo Stato e gli enti territoriali affermando che la difesa delle proprie competenze legislative e amministrative, da parte del Governo centrale e di quelli territoriali, debba essere rivolta al servizio del cittadino e dei portatori di interesse e non alla formale affermazione di un potere normativo o amministrativo.

Il modello proto-federale romperebbe inevitabilmente questo delicato assetto poiché una *policy* UE così penetrante precluderebbe alla radice qualsiasi bilanciamento tra istanze locali di ragionevole differenziazione e istanze dell'Unione europea tese ad assicurare uniformità attraverso questa *policy* di natura gerarchica.

Si tratta indubbiamente di equilibri delicati testimoniati dagli impressionanti numeri dei giudizi in via di azione tra Stato e autonomie aventi ad oggetto la rivendicazione della titolarità

³⁶ sul tema M. MANETTI, *Le modifiche tacite al disegno costituzionale del procedimento legislativo*, in Quad. cost., 2021; S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in Federalismi.it, 14/2021; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in Rivista AIC, 2/2020; A. MANGIA, *Emergenza, fonti-fatto, e fenomeni di delegificazione temporanea*, in Rivista AIC, 2/2021; A. MANZELLA, *Quale futuro per il sistema parlamentare?*, in Federalismi.it, 23/2017; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in Le Regioni, 1-2/2021, 139; G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in Dir. pubbl. comp. eur., 2018; T. PADOA SCHIOPPA, *Risorse proprie dell'Unione europea e fiscalità europea*, in AA.VV., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in Federalismi.it, 2 febbraio 2022; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in Le Regioni, 1-2/2021, 169781; R. PEREZ, *La legge di bilancio 2021 e i condizionamenti europei e nazionali*, in Giorn. dir. amm., 2/2021, 173°; G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in Federalismi.it, 27/2021; G. RIVOSECCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in Giur. cost., 2019, 804; G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Rivista AIC, 3/2019; G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Napoli, 2018, 37; G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO; N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 361; A. GUZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo.it* 3/2020; R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 3.2.2020, giurcost.org.; E. CASTORINA, *Valori fondanti e "concezione europea" dello Stato di diritto: la necessità di leale cooperazione nelle questioni identitarie dell'Unione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, 2.2.2022, 14; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, 2020.

di funzioni legislative e amministrative³⁷. La Corte costituzionale si è pronunciata – talvolta “dando torto” a entrambe le parti belligeranti – a favore della centralità della persona e delle esigenze di carattere umanitario che ruotano intorno al concetto di diritto fondamentale pre-tensivo (sentenze n. 10 del 2016, n. 275 del 2016).

Nelle valutazioni formulate di volta in volta per rispondere alle pretese di entrambe le parti in causa la Corte costituzionale aveva tenuto presente lo schema del federalismo fiscale e sociale di cui all’art. 119 Cost. Detto articolo contiene la regolazione di tutti gli schemi attinenti alle relazioni economico-finanziarie e sociali del nostro ordinamento.

Al primo comma prevede che i «*Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea*». Tale disposizione impone a ogni livello di governo, di garantire l’equilibrio tra entrate e spese e il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea. Al secondo comma afferma il principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali: «*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio*». Al terzo comma, in conformità al principio solidaristico che permea la Costituzione, prevede l’istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Al quarto comma afferma che gli enti territoriali svolgono le funzioni pubbliche loro attribuite utilizzando le risorse derivanti dai tributi locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e dal fondo perequativo. Al quinto comma prevede che lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali a favore di comuni, Province, Città metropolitane e Regioni al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione, la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali e per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona. Il sesto comma, dopo aver affermato che gli enti territoriali hanno un proprio patrimonio, afferma quella che viene definita la regola d’oro, ossia che tali enti «*possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio*».

La normativa in tema di NGEU e PNRR di resilienza non sembra seguire tali schemi poiché ipotizza delle regole unitarie che devono essere calate dall’alto nell’architettura costituzionale degli Stati membri a prescindere dai delicati equilibri che la caratterizzano.

Peraltro, nella prospettiva dirigitica della pianificazione euro-unitaria, le autonomie

³⁷ Nel 2001 è stata appunto approvata la riforma al titolo V della Costituzione che ha notevolmente ampliato le competenze regionali. In precedenza le Regioni avevano, come è noto, competenza legislativa su determinate materie, nel quadro generale della legislazione statale (per le materie non menzionate dall’articolo 117 della Costituzione, la competenza legislativa era di esclusiva pertinenza statale). Con la riforma del 2001 è mutata la prospettiva circa la titolarità della potestà legislativa: l’articolo 117 della Costituzione prevede, al secondo comma, una lista di materie soggette alla potestà legislativa statale e al terzo comma un elenco di materie sottoposte alla legislazione concorrente (in cui la potestà legislativa spetta sempre alle regioni, ma nel quadro dei principi fondamentali posti dalla legge statale). Il quarto comma prevede infine che, per le materie di non esclusiva competenza statale o non sottoposte alla legislazione concorrente, la potestà legislativa sia esclusivamente regionale.

territoriali sembrano piuttosto istituzioni controllate dall'Unione europea attraverso il diaframma di un Governo semplicemente mandatario di determinati precetti dirigitici nei confronti delle comunità locali costituzionalizzate nel Titolo V della nostra Costituzione. Numerose sono le cause di tale situazione, con un peso certo determinante di un sistema politico-partitico che appare profondamente de-istituzionalizzato, al cui interno si muovono partiti e movimenti politici che, privi dei riferimenti ideologici e identitari del passato, sono in lotta per il potere, attraendo di volta in volta, anche con sensibili spostamenti di voto, le preferenze degli elettori³⁸.

5. Incognite di natura pratica nei rapporti finanziari tra UE, amministrazione italiana e soggetti attuatori degli interventi di resilienza

Se in astratto la profonda influenza della pianificazione in materia di resilienza presenta profondi problemi di compatibilità e operatività con l'ordinamento nazionale, ancora più problematici appaiono i profili pratici derivanti dall'impostazione verticistica della programmazione di resilienza e dai complessi procedimenti di attuazione in ambito nazionale. Per questo motivo, è utile dedicare un approfondimento di tali profili attraverso esemplificazioni concrete di come alcuni precetti scaturenti dalla normativa verticistica si riverberano sull'organizzazione amministrativa e dei servizi nonché su taluni istituti giuridici tradizionalmente conformati in modo difficilmente compatibile con le nuove regole multilivello.

Questa influenza si svolge su diversi piani, da quello organizzativo fino a quelli inerenti all'attuazione concreta degli obiettivi oggetto degli interventi di resilienza. A loro volta, alcuni effetti perniciosi sono il portato delle politiche di governo nazionali, nei confronti delle quali la pandemia e la gestione della resilienza hanno costituito più il pretesto per bypassare le regole di sana amministrazione che la causa di tali singolari fattispecie normative.

Quanto al piano organizzativo occorre premettere che i magmatici documenti euro-unitari analizzati in precedenza appaiono indirizzati alla valorizzazione dell'apporto dei privati nell'ambito progettuale e attuativo degli interventi di resilienza. Ma proprio questa sottolineatura di matrice euro-unitaria si innesta su endemiche carenze della pubblica amministrazione italiana che la riforma in senso privatistico non ha affatto risolto, ma semmai aggravato.

Fermo restando quanto si dirà appresso nello specifico, appare evidente che nello sponsorizzare il concetto di privatizzazione a tutti i livelli, la pianificazione euro-unitaria conferma e rafforza questo indirizzo che in ambito nazionale tende a non funzionare.

Sotto il profilo organizzativo, dunque, gli ultimi due Governi che si sono occupati della programmazione e di resilienza continuano a insistere su direttive di implementazione dell'efficienza mutate, in modo automatico, dall'esperienza aziendale. Ciò in totale dissonanza proprio con i principi ispiratori del Piano Marshall che puntavano direttamente sull'intervento pubblico sia in tema di incentivazione che di credito ai settori da risolleverare.

³⁸ Sul tema S. STAIANO, *La regolazione della forma di governo nel contesto costituzionale*, relazione in atti del Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", Roma, 17 maggio, 2023, in federalismi.it, paper 12 Giugno 2023. Cfr. anche l'intervista dello stesso Autore, *Costruire il futuro valorizzando il lascito del nostro passato*, a "L'edicola del Sud".

Al di là degli assiomatici ragionamenti che si fondano sull'errato principio che l'azienda è come la pubblica amministrazione e come i soggetti produttori di servizi sociali pubblici, si tratta comunque di ricette già applicate fin dall'ultimo decennio degli anni novanta da quasi tutti i Governi che si sono avvicendati fino ad oggi. Dette ricette non hanno mai funzionato, tanto è vero che i rapporti e gli studi su questo tema nell'arco trentennale di vigenza del principio "Stato=azienda" dimostrano un progressivo peggioramento dei servizi al cittadino e un cattivo – in alcuni casi inesistente – rapporto tra direzione politica e direzione amministrativa, assunto su cui si basava la prima riforma in tal senso, vale a dire la legge n. 421 del 1992.

Il documento più emblematico di tale assiomatica e radicale equiparazione è probabilmente costituito dalla legge n. 15 del 2009 e dal d.lgs. n. 150 del 2009 e successive modifiche (cosiddetta riforma Brunetta). La redazione del piano della performance, la misurazione delle prestazioni della pubblica amministrazione e i meccanismi di controllo correttivi delle disfunzioni raramente hanno messo a fuoco e riparato i punti pregnanti degli andamenti amministrativi meno funzionanti mentre, in genere, tale complesso e costoso apparato di controllo di gestione ha partorito documenti scollegati dalla vita e dagli interessi quotidiani dei cittadini e dei portatori di interessi che avrebbero dovuto fruire di tali innovazioni organizzative.

Peraltro, anche alla luce di quanto precedentemente osservato sulla diversa concezione del principio di diritto in ambito euro-unitario e nazionale, in alcuni importanti settori dei servizi (dall'energia ai trasporti, alla gestione dei rifiuti) alcuni asistemati interventi dello Stato e delle Regioni hanno previsto ipotesi di *deregulation* affidate, di volta in volta, ad aziende e società pubbliche se non addirittura a privati destinatari di appalti e/o concessioni. Anche in questo caso non si può negare che gli indirizzi euro-unitari in materia di resilienza incentivino i profili organizzativi verso questa magmatica commistione di gestioni e interessi eterogenei. Ipotesi di deregolazione che peraltro si sono anche scontrate con le croniche inefficienze nazionali nell'amministrazione e nella prestazione dei servizi. Esse appaiono inadeguate di fronte alle concrete istanze dei cittadini che chiedono snellezza e trasparenza, sia per quel che riguarda gli atti e i comportamenti dell'amministrazione, sia per l'irresponsabilità dei soggetti privati erogatori di pubblici servizi e prestazioni.

Soprattutto per gli aspetti della cosiddetta privatizzazione, che comporta moduli privatistici improntati al lucro piuttosto che all'etica e all'efficacia professionale, la misura della sopportazione degli utenti è colma quando, ad esempio, essi si trovano di fronte a liste di attesa per servizi sanitari improcrastinabili e a disservizi dei trasporti che si perpetuano nel tempo, senza che il cittadino e l'elettore medio possano individuare il responsabile politico di simili situazioni.

Sotto il profilo del merito delle realizzazioni, si stanno già verificando, in questo periodo caratterizzato dal passaggio dalla progettazione alla realizzazione degli obiettivi, una serie di questioni attinenti all'inidoneità delle progettazioni già approvate. Detto problema non è soltanto una possibile causa di slittamento del raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali ma addirittura una possibile causa di perdita del finanziamento e di connesse responsabilità per tutti coloro che, nella filiera organizzativa, non hanno curato gli adempimenti indispensabili per rendere possibile lo sviluppo attuativo del progetto.

È bene ricordare, infatti, che il regolamento (UE) 2021/241 prevede che le richieste di

pagamento del finanziamento alla Commissione europea siano condizionate al conseguimento dei relativi *target* e *milestone*, nonché dell'attestazione prevista nell'allegato (*Annex*) III dell'Accordo di finanziamento.

In ordine a detta conformità l'ultima parola spetta alla Commissione europea la quale, ove accerti che i traguardi e gli obiettivi non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, commina la sospensione della totalità o di parte del pagamento del contributo finanziario e/o del prestito assegnati³⁹. Peraltro, la Commissione è titolare di un potere valutativo della "misura soddisfacente" del conseguimento dei *target* e *milestone*, presupposto per l'erogazione della somma, senza che siano predeterminati i criteri oggettivi di calcolo della predetta "misura soddisfacente".

La Commissione può anche sospendere i pagamenti se i traguardi e obiettivi non sono stati conseguiti in misura soddisfacente. La sospensione è revocata solamente quando lo Stato membro interessato abbia adottato le misure necessarie per garantire il conseguimento soddisfacente dei predetti traguardi e obiettivi; se lo Stato membro non adotta le misure necessarie entro un periodo di sei mesi dalla sospensione, la Commissione può ridurre proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e/o del prestito dopo adeguato contraddittorio. Anche questa prescrizione presenta le stesse mende delle precedenti sia nel procedimento logico-giuridico, sia in ordine ai prevedibili effetti fattuali. Infatti, sia il conseguimento "soddisfacente" dei traguardi e degli obiettivi necessari per la revoca della sospensione, sia il concetto di riduzione "proporzionale" dell'importo del contributo finanziario e/o del prestito presentano le medesime difficoltà interpretative-operative. Queste ultime, peraltro, finiscono per invalidare lo stesso "adeguato contraddittorio" di cui non si comprendono gli elementi dialettici⁴⁰.

Questa riduzione proporzionale incide sia sulla copertura della spesa, che viene a mancare per la parte inattuata, sia sulla funzionalità del realizzato che, salvo ulteriore finanziamento, non può essere completato, sia sulle risorse relative al cofinanziamento perché – come già visto – le percentuali del cofinanziamento devono essere mantenute, cosicché la riduzione del finanziamento principale dell'Unione europea dovrà essere integrata oltre la quota percentuale progettualmente prevista. Considerata la penuria di risorse a disposizione, è evidente che da un rischio concreto inerente alla perdita del finanziamento dell'Unione segue anche il rischio di lasciare opere e servizi già iniziati incompleti.

La disciplina delle patologie in termini realizzativi prevede inoltre che, quando lo Stato membro non ripara i difetti accertati, la Commissione risolve gli accordi e disimpegna l'importo del contributo o finanziamento precedentemente assegnato. In quest'ultima ipotesi, essendo il NGEU un progetto rivolto a tutti gli Stati membri, è anche possibile che sia lo Stato italiano, come ente di appartenenza del soggetto inadempiente, a perdere, per colpa di quest'ultimo,

³⁹ L'art. 10 del Regolamento 2021/241/UE, al fine di assicurare che gli Stati membri adottino anche nell'attuazione del NGEU e del PNRR le misure necessarie a garantire una sana *governance*, prevede che la Commissione possa presentare al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti. Peraltro, l'ambito e il livello della sospensione degli impegni o del pagamento tengono conto della situazione socio-economica dello Stato interessato con riguardo, in particolare, al livello di disoccupazione, povertà o esclusione sociale e all'impatto della sospensione sull'economia interna. Della proposta di sospensione degli impegni o dei pagamenti deve essere immediatamente informato il Parlamento europeo.

⁴⁰ Cfr. sul punto F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in AIC n. 3 del 2022.

una quota del finanziamento originariamente assegnato, con tutte le conseguenze che ciò comporta in termini di garanzia e tutela della finanza pubblica allargata.

Anche in ordine alla determinazione e valutazione dei costi, alla loro commisurazione all'impatto atteso sull'economia e sull'occupazione⁴¹, alla coerenza delle misure previste dal piano con le riforme e con i progetti di investimento pubblico dallo stesso ipotizzati, si presentano problemi interpretativi–applicativi in termini di genericità, fattibilità, eccessiva lunghezza dei tempi di attesa degli effetti, carenza dei parametri per quantificare vantaggi e oneri necessari per giustificare le scelte.

Quanto alle disfunzioni inerenti all'aggiramento surrettizio delle regole di sana amministrazione sotto lo strumentale richiamo a direttive euro–unitarie, nella specie inesistenti, si possono citare, a titolo esemplificativo, le vicende relative alle continue modificazioni delle regole degli appalti.

6. Ulteriori problemi pratici derivanti dall'organizzazione verticistica della programmazione, dai complessi procedimenti di cofinanziamento e dall'ambiguità degli indirizzi nazionali ed euro–unitari

Le notizie finora pervenute e la situazione gestionale del bilancio nazionale non consentono di formulare ottimistiche previsioni per l'assenza di specifici e analitici dati economico–gestionali. Infatti, l'articolazione del bilancio dello Stato non consente né l'individuazione, né la verifica dell'interdipendenza delle partite di entrata e di spesa che riguardano il perseguimento degli obiettivi prefissati.

Occorre considerare che il bilancio dello Stato – caratterizzato dalla concentrazione delle unità di voto parlamentari negli aggregati sintetici delle missioni e dei programmi – se, da un lato, consente procedure snelle nella votazione del bilancio in entrambe le Camere, presenta, dall'altro, un deficit di trasparenza poiché il MEF, la Ragioneria generale dello Stato e gli uffici di bilancio dei ministeri interessati non curano in modo chiaro il collegamento dei singoli capitoli o articoli di entrata e di spesa del bilancio gestionale con gli aggregati sintetici votati in sede parlamentare.

In definitiva, è molto difficile, forse quasi impossibile, verificare la rispondenza a legge degli stanziamenti, dell'utilizzazione *in itinere* e definitiva dei cofinanziamenti a carico dello Stato e degli altri enti esecutori perché manca un collegamento funzionale tra la "contabilità parlamentare" delle unità di voto e il "bilancio gestionale" delle amministrazioni dello Stato nonché quella tra il MEF–RGS e i soggetti destinatari dei contributi.

Ne consegue che, in ordine ai criteri di valutazione dei progetti, della gestione e dei risultati, si presentano gli stessi problemi di vaghezza e indeterminazione precedentemente rilevati per altri aspetti del procedimento politico–istituzionale di ammissione, per quelli inerenti alla consultazione dei portatori di interessi e per le modalità di verifica dei risultati raggiunti dai

⁴¹ Cfr. l'art. 19 (Valutazione della Commissione), paragrafo 3, lettera i), del Regolamento (UE) 2021/241 «se la giustificazione fornita dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza è ragionevole e plausibile ed è in linea con il principio dell'efficienza sotto il profilo dei costi, nonché commisurata all'impatto atteso sull'economia e l'occupazione».

singoli Stati membri.

Anche questa indeterminatezza “interna al PNRR” verrà in rilievo proprio nel momento topico in cui sarà esaminato – in sede nazionale ed europea – il realizzato, sarà proposta la liquidazione totale o parziale e, eventualmente, stabiliti gli eventuali recuperi per gli inadempienti.

Il Governo Draghi ha ritenuto a suo tempo opportuno “navigare” sui rischi di tali indeterminatezze attraverso la presentazione di progetti altrettanto vaghi e indeterminati; ciò probabilmente nella speranza che detta indeterminatezza potesse consentire flessibilità di manovra nel momento delle rendicontazioni propedeutiche alla riscossione delle provvidenze dell’Unione.

Questo calcolo appare, alla luce del complesso scenario che caratterizza il mondo e l’Unione europea in particolare, piuttosto che ispirato al principio di cautela, un vero e proprio azzardo perché troppe sono le variabili dipendenti e indipendenti dal comportamento legislativo e amministrativo dell’Italia, a giocare un potenziale peso preclusivo al raggiungimento di *target* e *milestones*. Il Governo attualmente in carica si trova ad affrontare in concreto l’aleatorio scenario costruito dal Governo precedente per cercare di garantire le realizzazioni promesse e accedere alle contribuzioni in conto capitale e ai prestiti dell’Unione europea.

Venendo appunto alle problematiche emergenti in questo periodo, caratterizzato dal passaggio dalla progettazione all’esecuzione delle iniziative autorizzate dall’Unione, le due indeterminatezze – quella derivante dalla normativa euro-unitaria e quella inerente al PNRR – anziché compensarsi, si sommano negli effetti negativi poiché riaffiorano, al momento della loro analisi comparativa focalizzata sulla situazione italiana, tutte le obiettivi incognite derivanti dai caratteri ambigui dei termini scientifici e tecnici utilizzati nel ragionamento dell’Unione e in quello del Governo italiano.

Riemergono in particolare quelle indefinitezze di natura scientifica, amministrativa e semantica precedentemente descritte a proposito di requisiti minimi di una valutazione complessiva della qualità dell’esecuzione e dell’efficacia dei piani di resilienza dell’Unione e nazionale. Questo assunto apparirà più chiaro proprio nel momento del confronto tra il realizzato e il garantito in termini di adempimenti ai piani di resilienza euro-unitari.

7. Rischi inerenti alla copertura economica degli interventi, ai meccanismi del cofinanziamento e alla corretta allocazione delle risorse nei bilanci

La valorizzazione del PNRR e degli interventi di resilienza come risposte immediate, dirette ed efficaci alla crisi, pone in evidenza i rischi legati all’impostazione frettolosa dell’espressione amministrativo-contabile inerente alla pianificazione e all’attuazione degli interventi di resilienza.

Sul piano formale gli sviluppi del mutato quadro legislativo multilivello dell’intervento pubblico sembrano rispettosi della peculiarità dei singoli enti, ma regole e raccomandazioni espresse sia a livello euro-unitario che nazionale, sembrano perimetrarne le prerogative entro logiche operative di tipo aziendale, aperte a forme molteplici e scarsamente tipizzate di partnership con i privati.

Le amministrazioni pubbliche disciplinano, insieme ai soggetti attuatori – con atti convenzionali inerenti a ciascun intervento – le reciproche obbligazioni, curando in particolare la precisa individuazione dei cofinanziamenti, in modo da specificare le quote a carico dell'Unione, quelle a carico dello Stato, degli altri enti pubblici nonché dei soggetti privati coinvolti nell'attuazione.

Tuttavia – come è giusto che sia – in tema di copertura economico-finanziaria dei singoli obiettivi finali e intermedi, di individuazione dei cofinanziamenti e di gestione contabile delle risorse non viene prevista espressamente alcuna deroga ai rigorosi principi in termini di contabilità autorizzatoria⁴², vale a dire il carattere pregnante della contabilità della maggior parte degli enti pubblici e, in particolare, degli enti territoriali.

Questo aspetto normativo è molto importante perché è alla base della conservazione delle prerogative della magistratura contabile, e in particolare del controllo di legittimità–regolarità sui bilanci e sugli equilibri strutturali; controllo che sarebbe impedito ove venisse oscurata l'espressione contabile dei fatti gestionali del PNRR e dei progetti di resilienza attraverso forme criptiche e non coordinate con il resto dei bilanci preventivi e successivi di detti enti. Per quel che si dirà più espressamente in seguito, infatti, il controllo di legittimità–regolarità sulle gestioni amministrativo-contabili degli enti territoriali continuerà a svolgersi nelle forme antecedenti al PNRR, abbracciando quindi *milestones* e standard di detto atto di pianificazione.

In altre parole, continua ad essere indefettibile nei bilanci degli enti pubblici – che compongono la filiera della progettazione, dell'esecuzione e della rendicontazione degli interventi di resilienza – la corrispondenza delle somme iscritte nei relativi bilanci ai contributi assegnati in ambito europeo e nazionale nella precisa percentuale che le norme sul cofinanziamento prevedono per i singoli partner.

Questa individuazione deve essere anche probatoria del rapporto tra risorsa stanziata e obiettivi finanziati. Infatti potrebbe accadere che – per spuntare una nota di merito nello sfruttamento dei contributi assegnati – alcune amministrazioni o alcuni soggetti privati includano nei dati del proprio monitoraggio opere e/o servizi già precedentemente finanziati e/o pagati.

È anche necessario che le economie, realizzate su singole partite di spesa destinata alla resilienza, non siano utilizzate per finalità di miglioramento del risultato di amministrazione ma riconfluiscono nel monte destinato agli investimenti.

È altresì indispensabile che i residui attivi e passivi dei bilanci e i fondi pluriennali vincolati (FPV) di parte entrata e spesa siano esattamente rappresentativi dei flussi finanziari attivi e passivi intervenuti e di quelli che dovranno avvenire sulla base della normativa specifica attinente ai singoli obiettivi.

Per quel che concerne gli investimenti è necessario che il loro valore sia evidenziato

⁴² Il termine “contabilità autorizzatoria” è collegato al bilancio di previsione ed è finalizzato ad assicurare che gli stanziamenti approvati dalle assemblee parlamentari elettive non siano violati da parte dell'esecutivo e dell'amministrazione. Esso va ricondotto al principio di supremazia delle assemblee parlamentari rispetto agli esecutivi. Presuppone anche una specularità col rendiconto che deve rispettare i vincoli derivanti dagli stanziamenti definitivi sia di parte entrata che di parte spesa.

nel conto del patrimonio per sottolineare l'incremento di ricchezza che nasce dalla nuova realizzazione.

Quando si tratta di immobili nuovi, la loro allocazione nell'inventario e nel conto del patrimonio deve essere collegata alle variazioni catastali che detta realizzazione comporta.

A ben vedere allontanarsi dalla contabilità autorizzatoria significa, allo stato delle cose, anche allontanarsi dalla funzionalità di un sistema di rilevazione contabile che ha come scopo il benessere e l'incremento del patrimonio della collettività⁴³.

In altre parole emerge, sotto questo aspetto, la differenza tra la contabilità pubblica e quella privatistica: la prima serve a calcolare il valore del patrimonio pubblico, il quale a sua volta è legato al benessere della collettività; la seconda attiene agli incrementi di valore del patrimonio privato dell'azienda coinvolta. È assai difficile il reperimento sul mercato di un'azienda privata che, vincendo il patente conflitto di interessi, penalizzi il proprio margine di profitto per migliorare il patrimonio intestato alla collettività. Ne deriva l'ulteriore elemento da sottoporre ad attenzione quando si decide di gestire in economia oppure di esternalizzare la contabilità degli interventi di resilienza: la prima soluzione tenderà sempre ad essere più efficace, economica e corrispondente ai principi di informazione degli *stakeholders* pubblici di quella di un privato che di regola attiene solo ai profili strategici dell'attività di impresa.

Nell'età contemporanea lo sviluppo delle democrazie rappresentative e la crescente complessità degli interessi coinvolti dal processo di bilancio ha condotto a un ampliamento delle tematiche relative alla contabilità e delle modalità di espressione dei fatti di gestione della cosa pubblica. In sostanza – al fine di preservare le prerogative parlamentari, dei membri delle collettività amministrative, dei molteplici portatori di interesse di carattere generale – le previsioni e i fatti gestori dovrebbero essere espressi in modo chiaro e cogente perché è proprio questa chiarezza e questa cogenza a definire il bilancio come un "bene pubblico", cioè veicolo per consentire agli amministratori di illustrare i programmi, il loro andamento e il realizzato⁴⁴. Questo bene pubblico deve anche disvelare le zone d'ombra, le incomprensibili esposizioni contabili, come quelle inerenti al PNRR e agli altri interventi di resilienza, che impediscono di conoscere l'andamento della cosa pubblica e di formulare un giudizio "obiettivamente informato" su coloro che esercitano il mandato parlamentare negli enti territoriali. È proprio la preoccupazione di disvelare le zone d'ombra che ha indotto la Consulta⁴⁵ a riconoscere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la possibilità di sollevare l'incidente di costituzionalità nei confronti di leggi e atti aventi forza di legge statali e regionali, della cui conformità a Costituzione si dubita⁴⁶.

⁴³ Guardando a ritroso la storia della contabilità si può dire che la locuzione "contabilità pubblica" sia stata utilizzata proprio per le implicazioni sostanziali che i numeri scritti nei bilanci e nei documenti contabili finiscono per esercitare sulla vita di chi raccoglie e di chi gestisce ed elabora tali informazioni e di coloro che dalla rappresentazione di tali eventi finanziari vedono dipendere la qualità della propria vita.

⁴⁴ In tal senso sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2016.

⁴⁵ Cfr. sentenza n. 181 del 2015.

⁴⁶ Cfr. A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra corte costituzionale e magistrature superiori*, in Seminario di aggiornamento presso la Corte costituzionale dedicato ai magistrati contabili; P. ZITOLI, *L'equilibrio del bilancio delineato nella Costituzione*, Nova Juris Interpretatio 34, Aracne Editrice, Roma, 2020; M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in atti del Convegno *Costituzione e bilancio*, Catania, 15–16 giugno 2018.

Sotto tale profilo si può dire che la contabilità finanziaria autorizzatoria appartiene al mondo giuridico, il mondo di regole vincolanti per tutti i soggetti dell'ordinamento e, in quanto vincolanti, azionabili anche di fronte al giudice. Si tratta di un principio enunciato con chiarezza dalla Corte costituzionale quando ha affermato che anche gli atti di controllo di legittimità–regolarità sui bilanci intestati alla Corte dei conti dovevano essere assoggettati a sindacato⁴⁷. Profilo giuridico significa anche possibilità di far valere le regole collegate al bilancio in sede di tutela dei destinatari e soprattutto della tutela di natura processuale. In pratica, disporre della certezza delle quantità numeriche e delle risorse effettivamente disponibili diventa intrinsecamente anche una forma di garanzia per gli amministrati.

Alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale si può dire che l'assetto della contabilità pubblica fa parte di quelle tradizioni costituzionali che – come è stato magistralmente osservato – «*aspirano all'eternità ordinamentale, cosicché il loro interprete è tenuto ad assicurare una stabilità interpretativa ben maggiore di quella che è richiesta dalla legge e ad ancorarsi più robustamente alla voluntas del loro autore storico*»⁴⁸. Sacrificare tale stabilità interpretativa della Consulta per avventurarsi su modalità espressive vaghe e confuse come quelle previste dalla normativa NGEU e PNRR appare francamente inutile e per di più pericoloso in un'ottica di sindacato costituzionale.

In definitiva rivoluzionare le tecniche espressive della contabilità pubblica rischia di sviarne le sue precipue finalità funzionali. Perché cambiare – per obiettivi straordinari e transuenti ma pur sempre ispirati a realizzare programmi già avviati in molti settori del nostro Paese – tecniche contabili da sempre utilizzate e mai scalfite dai contesti storici, spesso complessi, che si sono succeduti negli ultimi cinquant'anni? Esse si sono adattate più volte a prassi gestionali innovative grazie alla loro flessibilità e all'uso accorto e aggiornato di principi già codificati a livello legislativo primario come universalità, integrità, prevalenza della sostanza sulla forma e veridicità del bilancio.

8. Considerazioni conclusive

Nel corso di questa riflessione si è potuto constatare come il NGEU – malgrado la narrazione politico–istituzionale proveniente da più parti politiche e specialistiche – si differenzia notevolmente dal Piano Marshall e che gli elementi differenziali tra le due pianificazioni corrispondono proprio a punti di debolezza della prospettiva euro–unitaria.

Innanzitutto i destinatari del NGEU sono una pletora di Stati membri molto più corposa di quelli che diedero vita al precedente progetto di integrazione politica e commerciale. La scansione temporale estremamente differenziata per l'accesso dei nuovi Stati costituisce sicuramente un problema perché, da un lato, la coesione culturale non può contare sul lungo periodo di gestazione che ha caratterizzato i partner originari; dall'altro, perché le economie degli attuali Stati membri sono sviluppate in modo fortemente differenziato, potendosi distin-

⁴⁷ Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014.

⁴⁸ M. LUCIANI, *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto–valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, Dir.soc., 2009.

guere con una classificazione anche approssimativa: a) le economie degli Stati del nord Europa, molto sviluppate e pronte a ripartire anche in considerazione della loro situazione demografica in rapporto a quella del territorio; b) le situazioni degli Stati occidentali fondatori che, comunque, hanno avuto un grande sviluppo e possiedono i semi per una rinascita rapida ancorché caratterizzata da collettività locali più arretrate rispetto alla media del Paese; c) le economie e le culture degli ultimi arrivati, le quali presentano congiunture culturali e storiche estremamente peculiari, unificate probabilmente solo dall'esigenza di approfittare dei finanziamenti strutturali dell'Unione ma divergenti in modo profondo nella materia dei valori etici e politici e delle garanzie costituzionali occidentali sviluppatesi sulla scia del pensiero illuminista.

Questo sviluppo differenziato dei valori che furono il collante della nascita dei Trattati riguarda temi non di poco momento, i quali vengono espressi in modo notevolmente differenziato nell'ordinamento dell'Unione e in quello nazionale.

Esempio appropriato di questo fenomeno sono le modalità espressive, a livello normativo e amministrativo, di uno degli elementi distintivi delle democrazie a rappresentanza parlamentare come l'Italia, vale a dire il concetto di "Stato di diritto".

Esso nasce proprio dall'affermazione, di matrice illuministica, della supremazia della legge sugli atti del potere esecutivo e del potere giudiziario. Così nell'ordinamento italiano significa che solo un atto avente forza di legge si giustifica in base a considerazioni di ordine garantistico poiché ad esso concorrono non soltanto la maggioranza politica, ma anche le minoranze parlamentari. Si tratta del controllo democratico del popolo nell'ambito di un sistema basato sulla rappresentanza parlamentare, sul sindacato costituzionale della legge e sulla possibilità di referendum abrogativo ex art. 75 Cost.

Nel NGEU e nel PNRR l'enfasi, con cui il principio dello stato di diritto viene richiamato, viene poi contraddetta dalla possibilità di rendere sia l'esecutivo che l'amministrazione pubblica autocrati, assegnandosi da soli le regole in ordine alle quali detengono poi lo stesso controllo⁴⁹.

In ogni caso la situazione estremamente differenziata delle molteplici realtà politico-istituzionali facenti parte dell'Unione attuale e la presenza di comportamenti non conformi se non addirittura di ribellioni da parte di alcuni Stati membri che non accettano alcune normazioni o decisioni dell'Unione stessa, finiscono per discriminare i Paesi che accettano – almeno formalmente – le politiche decise all'unanimità o a maggioranza dalle istituzioni euro-unitarie. L'Unione, almeno dal punto di vista formale, tiene duro ma non può evitare comportamenti

⁴⁹ Sul tema S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in AIC, 2020, 122 e L.A. MAZZAROLLI, «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 2020, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41344&content=&content_author=; 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 del 2022; C. BUZZACCHI, *Pandemia e diritto del bilancio*, in *Costituzionalismo.it* n. 3 del 2020; G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del Recovery plan: quale ruolo tra responsabilità amministrativo-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it* n. 20 del 2021; P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali, in Stato di diritto–Emergenza–Tecnologia*, Milano 2020; O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell'Unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum costituzionale.it*, 2020; S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni – sovranità, autonomia e giurisdizione*, in *l'Unità del diritto* n. 29, Roma Tre–Press, 2020.

dissonanti quando non ha la forza di imporre ai riottosi la propria volontà ed eventuali sanzioni per detti comportamenti.

È evidente che consentire una “licenza” di disobbedire o decidere autonomamente da parte di qualche membro non può non provocare reazioni a cascata degli Stati che invece accettano le regole concordate ma che non possono accettare asimmetrie capaci di danneggiare le proprie comunità di riferimento.

Tra queste reazioni degna di menzione è la posizione dell’Italia che, almeno a partire dagli ultimi due Governi in tema di resilienza, accetta formalmente le decisioni euro-unitarie ma le “interpreta” in modo flessibile, cercando di cavalcare le opportunità di finanziamento e di evitare una puntuale rendicontazione degli obiettivi e dei traguardi fissati in ambito euro-unitario.

Questa posizione surrettizia e strumentale presenta tuttavia costi elevatissimi in termini di trasparenza, comunicazione con i cittadini e con i portatori di interesse delle relative comunità quando occorre presentare il rendiconto tangibile di quanto realizzato: più sfumati e fumosi sono gli obiettivi e maggiore è la probabilità di non stringere risultati tangibili da presentare alle proprie comunità, perdendo così la fiducia del proprio elettorato.

Un esempio di tali comportamenti strumentali italiani è rappresentata dalla normazione assertivamente ispirata a rimuovere la “paura della firma”: si cerca cioè di trovare funzionari e rappresentanti elettivi in grado di attestare comunque la bontà dei propri risultati senza sopportare le conseguenze, in termini di responsabilità, di sopportare una controinformazione idonea a ripristinare l’obiettività dei fatti. Sintomo inequivocabile di tale espediente è il progressivo alleggerimento della normativa in materia di responsabilità amministrativo-contabile con penalizzazione del cosiddetto elemento soggettivo della colpa grave. Analogamente accade per i reati contro la pubblica amministrazione e contro l’erario attraverso la continua “riscrittura” dell’abuso di ufficio, dei reati di falso e, ultimamente, della stessa concussione.

Su questa legislazione di emergenza che si ripete ormai da un biennio, la Consulta non ha avuto modo di pronunciarsi se non marginalmente; ma tutte le volte che lo ha fatto ha ribadito i principi in materia di trasparenza, indefettibilità dei diritti incompressibili e di garanzia dei diritti sociali, tra cui la corretta informazione. È per questo che si può dire che il vero giudice di ultima istanza dei diritti fondamentali e delle prestazioni essenziali è proprio la Corte costituzionale.

Le ultime vicende belliche e l’evidente sproporzione della relazione tra risorse economiche destinate al riarmo e al finanziamento delle popolazioni ucraine invase rispetto all’atteggiamento tenuto di fronte ai molteplici focolai mondiali di crisi endemiche, nell’ambito delle quali la posizione occidentale non è dalla parte delle garanzie e dei diritti sociali, tendono inevitabilmente a creare disaffezione verso queste impostazioni politiche. Da un lato, sotto il profilo egoistico, gli Stati non direttamente colpiti dalla guerra potrebbero gradualmente distaccarsi dal ruolo di finanziatori degli armamenti; dall’altro, le popolazioni dell’est Europa, dell’Africa e dell’America latina potrebbero allontanarsi ulteriormente dalla cultura e dalle economie occidentali sotto la spinta di movimenti rivendicativi di un *welfare* più giusto di quello che la globalizzazione dell’economia e dei profitti imprenditoriali consente.

A ciò si aggiunge che Paesi membri come l’Italia, i quali – pur avendo economie più

sviluppate – presentano un forte bisogno di sostegno di alcune fasce della popolazione e dell'imprenditoria, potrebbero sopportare sempre meno il dirigismo euro-unitario soprattutto ove la crisi economica dovesse avvitarsi e incrementare il debito sovrano e i relativi oneri di restituzione dei prestiti.

Circa la domanda se un simile condizionamento verticistico possa essere compatibile con la nostra Costituzione, la risposta non può che essere collegata ai futuri sviluppi della storia e dell'economia: se intervenisse una rapida ripresa economica, un alleggerimento del debito sovrano e una stabilizzazione delle finanze pubbliche, lo Stato potrebbe fare a meno dei fondi del *Recovery* in modo da riesperire i suoi poteri di decisione su investimenti e riforme.

In questo caso l'innegabile lacerazione che ora compie l'assetto dirigitico euro-unitario sul nostro tessuto costituzionale potrebbe essere assorbita come un aspetto straordinario della crisi economica pandemica e della guerra ucraina; se, al contrario, la crisi si protrasse nei termini attuali, non potrebbe che rinascere più forte di prima la tematica dei controlimiti⁵⁰. Infatti, un protrarsi indefinito di questo sistema allungherebbe la compressione delle prerogative costituzionali lungo più legislature e oltre le maggioranze governative e parlamentari che ne hanno sorretto la costruzione e l'approvazione a livello sovranazionale.

L'effetto vincolante del Piano sulla legislazione nazionale e sulla produzione delle fonti chiamerebbe di nuovo in causa le "clausole europee" della Costituzione italiana, ossia gli artt. 11 e 117, primo comma, che la giurisprudenza costituzionale aveva reso flessibili fin dagli albori del processo unificante.

Questa sistemazione dei rapporti fra le fonti interne e quelle dell'Unione europea – che era stata possibile attraverso una lettura flessibile di detti parametri – tornerebbe in discussione e con essa la nuova circoscrizione dei contro-limiti in tutti i casi i cui le divergenze tra regole europee e nazionali fossero ritenute intollerabili dallo Stato membro (bastino come prologo di questo non auspicabile fenomeno le vicende afferenti ai nuovi membri dell'Unione come Polonia e Ungheria).

Anche per quel che riguarda le tecnologie digitali è fuor di dubbio che esse abbiano cambiato radicalmente il mondo in un breve arco di tempo ma con una cadenza progressiva impressionante. Non tutti i cambiamenti sono tuttavia nella direzione positiva.

Anche se una descrizione completa degli effetti delle tecnologie digitali sulla vita delle persone risulta impossibile in questa sede, vi sono rischi e negatività altrettanto chiari degli effetti positivi.

Quanto al profilo assiologico, nella narrazione politica e istituzionale dei progetti di resilienza – quasi tutta improntata su banali asserzioni retoriche come "il progresso digitale è bello e indispensabile" – manca qualsiasi accenno ai pericoli di un utilizzo degenerativo dei sistemi informatici "intelligenti", che attraverso il loro ipertrofico e velocissimo sviluppo potrebbero staccarsi dal "creatore umano" nella prospettiva di una autonoma auto-coscienza della loro intrinseca forza.

⁵⁰Cfr. E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in AIC n. 3 del 2022 del 13 settembre 2022.

Ma anche scendendo più in basso dei profili assiologici e filosofici, vi sono problemi pratici importanti come la pretesa di attuare il PNRR e gli interventi di resilienza in modo rigido, costringendo una grande massa di utenti dei servizi sociali e delle prestazioni essenziali – privi di un’adeguata preparazione tecnica e talvolta di un’attrezzatura sufficiente – a defatiganti e costosi soccorsi informatici per ottenere quel che potrebbero acquisire con oneri minimi presso un tradizionale sportello dedicato.

Da un punto di vista degli oneri ricadenti sulla pubblica amministrazione, il coinvolgimento, consigliato dall’Unione, di partnership private, motivate dal fine di lucro, può vanificare la necessaria interrelazione tra committente pubblico e affidatario privato, senza contare le obiettive difficoltà di scegliere un partner privato di appropriata capacità senza violare le norme in tema di tutela della concorrenza negli ambiti commerciali⁵¹.

In definitiva, allo stato delle cose, la Commissione non sembra in grado di fornire, nei contingentati tempi operativi, indicazioni definitive di attendibile qualità scientifica per dirimere le molte problematiche connesse a concetti basilari inerenti agli importanti settori di intervento e neppure la capacità media delle amministrazioni italiane sembra in grado di riempire tale vuoto tecnico-scientifico.

Sotto quest’ultimo profilo anche la scelta del penultimo Governo di individuare gli obiettivi intermedi e finali nelle materie più controverse in termini scientifici e tecnici non risulta affatto “geniale” come poteva sembrare *prima facie* a chi l’ha adottata. Senza una specificazione sicura, o quanto meno definita nei contorni essenziali, non è neppure agevole “rendere il conto” – in un sistema di democrazia rappresentativa – a tutti portatori di interesse alla conoscenza obiettiva di quel che è accaduto.

Anche nell’ambito di servizi tradizionali come la giustizia, le direttive euro-unitarie che affermano la necessità di raggiungere regole comuni applicabili su tutto il territorio dell’Unione risultano meno scontate e appropriate di quel che può sembrare: paradigmatica è proprio la vicenda della Riforma Cartabia che ha cercato di conciliare le istanze dell’Unione con esigenze – talvolta antagoniste – tipicamente nazionali, quali la riduzione dei tempi dei processi, la sicurezza della popolazione dagli eccessi del crimine, soprattutto quello organizzato, alcune petizioni di principio⁵².

In realtà il nostro ordinamento è tra i Paesi occidentali più attenti alle garanzie per i detenuti, mentre è assolutamente carente per quel che riguarda la sicurezza dei cittadini nei confronti del crimine e dei comportamenti mobbizzanti. Considerata la situazione diversa, e in alcuni casi opposta, di altri Paesi dell’Unione, appare evidente la contraddizione euro-unitaria di creare normazione unica in contesti molto differenziati per tradizioni culturali e giuridiche.

⁵¹ Un’amministrazione veramente efficiente – requisito retoricamente preteso dalle disposizioni euro-unitarie – dovrebbe poter controllare sia la fase della progettazione dei servizi informatici, sia quella della gestione, sia quella dei risultati. Per questo il coinvolgimento del privato non può consistere in una delega in bianco bensì nell’affidamento di una commessa, nell’ambito della quale, dal bando, all’esecuzione e fino alla rilevazione dei risultati, tutto dovrebbe essere dominato da responsabili di settore del servizio digitalizzato, in modo da prevenire quelle espansive vicende patologiche secondo cui è il programma a dettare ai funzionari responsabili del servizio le regole, anziché le regole giuridiche e le tecniche di settore a guidare l’uso dell’informatizzazione.

⁵² Come quella secondo cui il carcere dovrebbe essere l’estrema *ratio*, se non addirittura abolito, in favore di ipotesi di vigilanza e di assistenza sociale implicanti l’impiego enorme e insostenibile di risorse umane e strumentali.

Vi è infine un ulteriore elemento di rischio in ambito penale rispetto al quale il profilo eziologico dipende dalle mende nazionali in tema di prevenzione dal crimine: rimangono infatti immutate le incognite legate ai comportamenti fraudolenti nei confronti dell'erario e dell'Unione e di quelli corruttivi o più gravemente criminogeni sicuramente implementati dalla massa di danaro circolante con le peculiari modalità previste dal NGEU.

In definitiva, quel che si può auspicare oggi è un deciso cambio di marcia da parte del potere politico e istituzionale e dei *grand commis* – soprattutto del Governo e degli enti territoriali – che sono chiamati a rappresentarlo sia all'esterno che nella redazione dei testi normativi. La puntualizzazione dei progetti, la loro misurabilità, l'affinamento dei metodi di contraddittorio con la Commissione e le altre Istituzioni europee dovrebbero sostituire la retorica e la fumosità della comunicazione trasformando coloro che si occupano della materia in *civil servant* al servizio delle Comunità del proprio Paese.