

di Adriano Cozzolino

Effettuare una valutazione critica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza non è opera semplice. Per due ragioni. La prima è la complessità intrinseca di un programma estremamente corposo di riforme e investimenti che, verosimilmente, impegnerà il Paese nei prossimi anni in un numero decisamente ampio di settori. La seconda è la complessa articolazione della governance del piano, relativamente sia alla dimensione nazionale che a quella europea. Quest'ultima è fondamentale: non solo perché l'elaborazione del PNRR è la tappa necessaria per avere accesso al programma finanziario NextGenerationEU (e in particolare al *Recovery and Resilience Facility*), ma anche - soprattutto - perché la Commissione Europea, nell'ambito del Semestre Europeo, indirizza la direzione generale delle *policy* e verifica ciclicamente (i) l'attuazione del piano e (ii) la conformità alle linee guida sovranazionali. Come testualmente affermato in un documento del Ministero dell'Economia e Finanze¹, questo è un programma *performance based*, in altre parole, per ottenere le varie rate dello stanziamento è necessario seguire un percorso serrato di riforme e di spesa. E non deviare dal percorso tracciato.

Rimandando ad un articolo su questo sito² l'analisi delle problematiche del PNRR in relazione in particolare alla PA e al reclutamento, l'obiettivo di questo scritto è sollevare alcune criticità politiche relative soprattutto alla struttura di governance. Più in dettaglio, l'articolo intende mostrare come il PNRR rappresenti, in un contesto di prolungata emergenza, una tappa nel processo di trasformazione dello Stato e in particolare di rafforzamento dei poteri esecutivi - processo che, nel linguaggio politologico, viene anche definito di "presidenzializzazione"³. Al contempo, l'intera struttura di attuazione del piano segue una logica prevalentemente tecnocratica e "depoliticizzata", cioè riduce significativamente gli spazi di discussione pubblica e politica (e quindi di dissenso) sulle possibili alternative in merito alle riforme e agli investimenti, e alla direzione generale delle politiche adottate. In questo senso, la governance del PNRR appare intrinsecamente basata su una logica tecnocratica, sia in termini strutturali (legata cioè agli organi di governance, come sarà mostrato in seguito) che in relazione al ruolo centrale degli esperti e dei tecnici nella redazione, implementazione e controllo del piano.

L'articolo ha quattro brevi focus. Il primo analizza la risposta europea alla crisi pandemica; il secondo affronta la governance del PNRR; il terzo prende in considerazione la dimensione temporale e il meccanismo di controllo che ne segue; il quarto, infine, traccia alcune considerazioni conclusive in merito ai possibili effetti del piano negli anni a venire, anche relativamente alla questione democratica.

La risposta delle istituzioni europee alla crisi pandemica

Iniziamo col dire che, nella pandemia, le istituzioni sovranazionali sembrano avere recepito - almeno nel breve-medio periodo - alcune durissime lezioni apprese nel periodo che si apre con la crisi finanziaria globale del 2007/2008. La principale di queste è che la disciplina prolungata di austerità ha condotto (i) al deterioramento delle strutture materiali e immateriali soprattutto dei Paesi membri del sud, e all'aumento generalizzato delle disuguaglianze sociali; (ii) al rafforzamento delle forze sovraniste e populiste (abili nell'usare l'"Europa" come carta da usare nella battaglia politica nazionale), e in generale dell'euroscetticismo. Dunque, con la consapevolezza delle voragini aperte

nel periodo pre-pandemico, per rispondere alla crisi innescata dal Covid-19 le istituzioni europee hanno fatto ricorso ad un mix di strumenti di politica economica, in particolare di politica monetaria e di finanza pubblica. Nel primo caso rientra il Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), introdotto dalla Banca Centrale Europea nel marzo del 2020. Il programma è una misura “non convenzionale” di politica monetaria basata sull’acquisto di titoli del settore privato e pubblico, di fatto una forma spuria di monetizzazione del debito in assenza di un ministero del Tesoro europeo. Il secondo comprende una serie di stanziamenti finanziari delineati in particolare su impulso della Commissione per mitigare gli effetti della crisi e innescare - direzionandola - la ripresa. Tra questi, il *Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), approvato nel maggio del 2020 e basato su prestiti dell’Unione ai Paesi Membri fino a €100 miliardi (attraverso l’emissione di *social bond*), e il principale, il NextGenerationEU (NGEU). In breve, il NGEU è il più importante pacchetto di aiuti finanziari mai realizzato in ambito della governance europea, con uno stanziamento di €750 miliardi incorporato nell’esercizio di bilancio 2021-2027. L’epicentro del NGEU è il *Recovery and Resilience Facility* (RRF): equipaggiato con una dotazione di €723.8 miliardi, il RRF comprende sia prestiti (per €386 miliardi) che sovvenzioni (per €407 miliardi), formalmente per supportare riforme e investimenti dei Paesi europei. Per accedere ai finanziamenti del RRF, ogni Paese membro è tenuto a redigere il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sottoporlo alla Commissione per l’approvazione.

La governance del PNRR, in pillole

Se la redazione del PNRR e la presentazione alla Commissione è, in generale, una tappa obbligata per l’accesso ai finanziamenti, merita una analisi particolareggiata la struttura che presiede alla governance del piano⁴. In generale, il Piano italiano prevede un finanziamento di €191,5 miliardi; di questi, €122 miliardi sono prestiti e €68 miliardi sovvenzioni a fondo perduto⁵. L’organo principale dell’attuazione del PNRR è la Cabina di regia, istituita presso la struttura della Presidenza del Consiglio⁶. La Cabina di regia dispone di poteri esecutivi vasti e incisivi in merito a tutte le fasi dell’attuazione del PNRR. Tra questi: predisposizione di indirizzi e linee guida per l’implementazione degli interventi (riforme e investimenti); monitoraggio e verifica dello stato di attuazione; proposta di adeguamenti normativi e di attivazione dei poteri sostitutivi (su questi torneremo in seguito). Accanto alla Cabina figura la Segreteria tecnica, la cui durata è superiore a quella del governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR. Come la Cabina, la Segreteria è istituita presso il Governo, e ha l’obiettivo di supportare la Cabina (e il Presidente) in tutte le attività, dal generale esercizio delle funzioni alla fornitura di tutte le informazioni inerenti lo stato di attuazione degli interventi e delle riforme, fino alla segnalazione al Presidente dei casi per i quali devono essere attivati i “poteri sostitutivi”. La questione dei poteri sostitutivi⁷ è particolarmente significativa in merito all’incisività dei poteri governativi, e in particolare del Presidente del Consiglio. In sintesi, il Presidente (o uno dei Ministri competenti) può delegare un altro ente della PA o nominare un commissario ad acta in caso di (i) mancata adozione di atti o provvedimenti necessari per l’attuazione degli interventi, o (ii) ritardo, inerzia o difformità nell’esecuzione dei progetti. Questo potere di sostituzione e commissariamento può avvenire anche se un Ministro competente “non adotti i provvedimenti necessari” o “nei casi in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione del piano non siano superabili *con celerità*”. In questo caso, su proposta del Presidente o della Cabina, è il Consiglio dei ministri ad esercitare i poteri sostitutivi. I soggetti che esercitano i poteri sostitutivi

hanno anche il potere di emanare ordinanze motivate “in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale e fatti salvi i principi generali dell’ordinamento”. Una formulazione che apre ad una significativa discrezionalità nell’esercizio dei poteri relativi al PNRR, anche attraverso la possibilità di ricorrere al commissariamento di fronte a potenziali forme di dissenso e a “situazioni” non superabili “con celerità”.

Spendere tutto, spendere velocemente

Come in parte già emerso dall’analisi della struttura di governance del PNRR, le tempistiche inerenti sia l’elaborazione del piano che la relativa decisione appaiono caratterizzate da una velocità inedita per un programma di riforme e di investimenti di questa rilevanza. La velocità della decisione si accompagna alla *roadmap* più che serrata che ne accompagnerà tutte le fasi di attuazione.

Innanzitutto, il PNRR è stato approvato dalla Commissione il 22 giugno del 2021, e reso definitivo dal Consiglio con una decisione del 13 luglio. A livello nazionale, il piano è stato presentato alle Camere, per ottenerne il via libera prima dell’invio a Bruxelles, in data 25 aprile: dopo l’approvazione avvenuta nei giorni 26 e 27, di fatto una ratifica, il Governo ha poi inviato il Piano alla Commissione il 30 aprile (peraltro, come nota OpenPolis, la versione indirizzata alla Commissione era diversa rispetto a quella sottoposta pochi giorni prima alle Camere)⁸.

In termini di attuazione, il piano ha una *roadmap* decisamente serrata. L’intera dotazione finanziaria deve essere impiegata e rendicontata entro il 2026, ad un ritmo di spesa di circa €31,65 miliardi all’anno⁹ (media annuale del periodo 2021-2026, considerati sia i prestiti che le sovvenzioni), per un totale di 527 scadenze¹⁰ tra riforme e investimenti. Come già accennato, il PNRR viene definito come un programma non di spesa ma “*performance based*”, ossia basato - in relazione alle successive erogazioni degli stanziamenti - sul raggiungimento di specifici obiettivi di performance. Questi si articolano in “*milestone*” e “*target*”: i primi costituiscono le tappe fondamentali, con l’adozione di particolari norme e riforme, la piena operatività dei sistemi informativi, o il completamento dei lavori. I target sono invece gli indicatori misurabili, il cui obiettivo è misurare l’impatto del Piano (dimensione quantitativa). L’importanza di *milestone* e *target* consta nel fatto che, come notato in precedenza, consentono di “sbloccare” le rate successive del piano. Il fattore tempo, quindi, non è una variabile secondaria ma un elemento “materiale” che influenza e influenzerà il modo in cui sono condotte le politiche nazionali ed europee nei prossimi anni, compresa la possibilità di una discussione pubblica informata sia relativamente alle riforme adottate che all’avanzamento del piano. Già ad oggi, ad esempio, sono stati sollevati alcuni dubbi sul completamento dei primi obiettivi e sulla trasparenza delle informazioni¹¹.

PNRR, trasformazioni dello Stato e democrazia

La vicenda del PNRR appare come un momento - importante e significativo - nell’arco più generale di trasformazione dello Stato e della democrazia¹². Quei processi di presidenzializzazione - cioè: rafforzamento dei poteri governativi sostanzialmente a scapito di quelli parlamentari, e dunque dell’adeguata discussione politica e rappresentanza degli interessi - trovano nel caso del piano un salto di scala che va ancora adeguatamente indagato. Questo salto, anche ad una analisi preliminare e necessariamente schematica come in questo caso, appare evidente su vari fronti. Il primo è quello della redazione del piano, il secondo è quello dell’implementazione. In entrambi i casi il ruolo del parlamento appare sostanzialmente marginale, così come la dimensione di un dibattito pubblico e

politico nella società, fondamentale in merito all'importanza di un programma di riforme che concorrerà a determinare il futuro. La stessa facoltà di attivare "poteri sostitutivi" da parte dell'esecutivo, in una formulazione legislativa vaga, apre a diverse criticità circa la discrezionalità con cui si può ricorrere alla soluzione del commissariamento.

La dimensione pubblica e politica, dunque, va di pari passo con quella "istituzionale-strutturale". La governance del piano - non solo relativamente al piano nazionale ma più in generale all'interno della governance multilivello europea - appare finalizzata a tracciare un solco che, aldilà dei governi in carica e della composizione parlamentare, non deve deviare dal tracciato, sia in termini di tempistiche che di politiche (investimenti e riforme). In questo senso, la Cabina di regia, la Segreteria tecnica e gli altri organi di raccordo, peraltro innestati in prevalenza presso le strutture della Presidenza del Consiglio e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, hanno appunto l'obiettivo di insulare il momento decisionale e attuativo da possibili modifiche o alternative, limitandosi perlopiù ad informare il parlamento dello stato di attuazione dei lavori. Diversa, invece, guardando alla dimensione sovranazionale, è la posizione della Commissione. Questa, infatti, mantiene il fondamentale indirizzo propulsivo in merito al *framework* delle politiche e, al contempo, monitora la "corretta" attuazione del piano. Se, in generale, il meccanismo fondamentale di sorveglianza e controllo da parte di Commissione e Consiglio è storicamente parte del Patto di Stabilità e Crescita (1997) - e delle modifiche successive in particolare dopo la crisi finanziaria del 2008 con l'introduzione del Semestre Europeo -, il NextGenerationEU appare affinare ulteriormente il meccanismo della condizionalità (stanziamenti finanziari vs riforme "concordate"), riducendo significativamente lo spazio della discussione e delle alternative, e incentrando sull'*expertise* (più che sui meccanismi della rappresentanza democratica) la definizione delle politiche. Così, la possibilità di sbloccare gli stanziamenti successivi è demandata al controllo e alla verifica ciclica della Commissione: un ulteriore passo nella direzione del rafforzamento del canale Governo-Unione, il raccordo oggi fondamentale di deliberazione e implementazione delle decisioni politiche e quindi delle politiche pubbliche.

Adriano Cozzolino

1. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR*, 11/10/2021. https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2021/21/Allegato-ISTRUZIONI-TECNICHE-AvvisiI-2.pdf.[↔]
2. P. Boffo, *Con il PNRR approvato si aprono le sfide più difficili*, 23/06/2021. <https://transform-italia.it/con-il-pnrr-approvato-si-aprono-le-sfide-piu-difficili/>.[↔]
3. La letteratura scientifica in merito è estremamente vasta. In questo caso, rimando in particolare ad un volume collettivo a cura di F. Musella che, in chiave comparata, analizza il rafforzamento dei processi di presidenzializzazione nella crisi del Covid-19 e nell'emergenza che ne è seguita: F. Musella, *L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica*, Editoriale Scientifica (2020).[↔]
4. Prevista dal decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito, con modifiche, con la legge di conversione n. 180 del 29 giugno.[↔]
5. In termini generali, il Piano prevede tre assi strategici e sei missioni. I primi sono digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. Le sei missioni sono (a) digitalizzazione, innovazione, competitività, turismo, cultura; (b) Rivoluzione verde; (c) Infrastrutture per una mobilità sostenibile; (d) Istruzione e ricerca; (e) Inclusione e coesione; (f) Salute.[↔]
6. Per una panoramica di tutti gli organi di governance del piano: *Governance del PNRR*. <https://www.governo.it/it/approfondimento/governance-del-pnrr/16709>.[↔]
7. L'attivazione di questi poteri e la loro disciplina sono previsti nel Titolo II del decreto n. 77/2021.[↔]
8. OpenPolis, *Il governo ha cambiato il Pnrr e nasconde gli allegati di dettaglio*,

- <https://www.openpolis.it/il-governo-ha-cambiato-il-pnrr-e-nasconde-gli-allegati-di-dettaglio/>.[↔]
9. Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, Dossier *PNRR: dati finanziari e quadro delle risorse e degli impieghi*, novembre 2021, p. 26. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01317147.pdf>.[↔]
 10. OpenPolis, *Gli annunci del governo e le difficoltà nel monitoraggio del Pnrr*, 31/12/2021. <https://www.openpolis.it/gli-annunci-del-governo-e-le-difficolta-nel-monitoraggio-del-pnrr/>.[↔]
 11. Pagella Politica, *Il governo è poco trasparente sugli obiettivi raggiunti del Pnrr*, 24/12/2021. <https://pagellapolitica.it/blog/show/1362/il-governo-%C3%A8-poco-trasparente-sugli-obiettivi-raggiunti-del-pnrr/>.[↔]
 12. Il tema delle trasformazioni dello Stato nell'epoca della globalizzazione neoliberale è vasto e complesso, e tocca numerosi piani; tra questi, quello socio-economico, quello politico-ideologico e quello istituzionale. In relazione a quest'ultimo aspetto, una delle dimensioni più significative della trasformazione è il rafforzamento del "decisionismo" - spesso celato sotto il termine di "governabilità" - attraverso una centralizzazione dei poteri decisionali, soprattutto in capo al potere esecutivo (e agli organi che ne sono l'espressione, quali le cosiddette "agenzie indipendenti"), e spesso con il ricorso sistematico alla legislazione emergenziale (che vede, con la crisi del Covid-19, un ulteriore salto). Questo rafforzamento ha comportato, come contraltare, un indebolimento generale della rappresentanza democratica, che trova spazio soprattutto nelle assemblee parlamentari e nel potere legislativo. Per un'analisi generale di questi processi relativamente al caso italiano e dalla fine degli anni Settanta ad oggi, rimando al mio libro *Neoliberal Transformations of the Italian State: Understanding the Roots of the Crises* (Rowman&Littlefield, 2021). Per una utile introduzione in italiano al testo rimando alla recensione di Chiara Visentin (<https://www.pandorarivista.it/articoli/neoliberal-transformations-of-the-italian-state-di-adriano-cozzolino/>).[↔]