

COMITATO EDITORIALE:

Tania Abbiate
Fulvia Abbondante
Fabio Altamura
Giulia Aravanitinou Leonidi
Ylenia Maria Citino
Antonio Cremonese
Caterina Di Costanzo
Rosanna Fattibene
Anna Fortunato
Antonio Gusmai
Claudia Marchese
Francesca Minni
Maria Grazia Nacci
Giacomo Palombino
Luca Pardi
Nicola Pettinari
Antonia Maria Scaravilli
Franco Sicuro
Palmina Tanzarella
Michela Tuozzo
Paolo Zichittu

Euro 30,00

ISBN: 978-618-5329-76-1



9 786185 329761



PASSAGGI COSTITUZIONALI

N. 2



PASSAGGI COSTITUZIONALI

ANNO 2021 - NUMERO 2 - ISSN 2732-8236

ATTI DEL CONVEGNO

L'attuazione nazionale del Recovery Fund e il futuro dell'Europa



ETP books

DIRETTORI SCIENTIFICI:

Anna Maria Nico
Salvatore Prisco (resp.)

COMITATO SCIENTIFICO:

Carla Acocella
Charalambos Anthopoulos (Gr)
Elena Buoso Fröbel
Ines Ciolli
Francesco Coccozza
Cecilia Corsi
Marco Galdi
Barbara Guastafarro
Carlo Iannello
Luca Longhi
Giovanni Luchena
Gianfranco Macrì
Raffaele Manfredi
Paola Marsocci
Paola Mazzina
Juan Francisco Mestre Delgado (Sp)
Stefania Ninatti
Anna Papa
Luca Pedullà
Vasco Pereira da Silva (P)
Antonino Scalone
Giancarlo Sorrentino
Renata Spagnuolo Vigorita
Vincenzo Tondi della Mura
Silvia Tuccillo
Alessandra Valastro

SEGRETARIO DELLA RIVISTA:

Marco Galdi

**PAS SAGGI
COSTITUZIONALI**

**PASSAGGI
COSTITUZIONALI**

rivista semestrale

Anno I - Numero 02 - Dicembre 2021

ISSN 2732-8236

ISBN: 978-618-5329-76-1

revisione: Francesca Minutoli
grafica - impaginazione: Enzo Terzi

© ETPbooks 2021

I contenuti di questa rivista sono in Open Access.

Notizie della rivista possono trovarsi sul sito: www.passaggicostituzionali.it
oppure su: <https://passaggicostituzionali.blogspot.com>

Questa rivista è stata stampata con il contributo del Dipartimento di
Scienze Economiche e Statistiche dell'Università degli Studi di Salerno



ETPbooks

Atene
www.etpbooks.com
etpbooks@gmail.com

ATTI DEL CONVEGNO
**L'attuazione nazionale del Recovery Fund
e il futuro dell'Europa**



Indice

AVVERTENZA	pag. 9
------------------	--------

INTRODUZIONE GENERALE: <i>Next Generation Eu, the Principle of Solidarity and the Responsibility of the Member States</i>	pag. 11
(Giovanni Pitruzzella)	

PRIMA SESSIONE

Il *Recovery Fund* tra sviluppo e coesione economico-sociale

Introduzione	pag. 21
(Adalgiso Amendola)	
Spesa pubblica e sviluppo: una prospettiva storica	pag. 31
(Sergio Destefanis e Gianluigi Coppola)	
La dimensione territoriale del PNRR: verso un'era di finanza pubblica straordinaria ..	pag. 40
(Walter Tortorella)	
L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale	pag. 52
(Luca Bianchi)	

SECONDA SESSIONE

Europa, Stato e autonomie territoriali: la *governance* multilivello dal *Recovery Fund* al *Recovery Plan*

Introduzione	pag. 63
(Salvatore Prisco)	
La <i>governance</i> europea del <i>Next Generation EU</i>	pag. 68
(Giuseppe Morgese)	
Il governo dell'economia e il ruolo della BCE alla luce del <i>quantitative easing</i> e del <i>next generation EU</i> . Verso nuovi paradigmi o verso il consolidamento dei paradigmi esistenti?	pag. 82
(Carlo Iannello)	
Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR	pag. 94
(Giancarlo Montedoro)	
Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	pag. 113
(Luigi Ferraro)	
Conclusioni della seconda sessione	pag. 130
(Vincenzo Tondi della Mura)	

TERZA SESSIONE

Le “condizionalità” del *Recovery Plan*

Introduzione	pag. 143
(Aldo Loiodice)	
La riforma della pubblica amministrazione: le prospettive nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	pag. 146
(Anna Papa)	

La riforma della giustizia	pag. 160
(Giovanni Verde)	
Transizione ecologica	pag. 168
(Giovanni Luchena)	
Istruzione, Ricerca, Cultura. Appunti sul PNRR	pag. 189
(Roberta Calvano)	
Coesione sociale e politiche per la salute alla luce dell'attuazione nazionale del <i>Recovery Fund</i>	pag. 205
(Elisabetta Catelani)	
La riduzione dei divari territoriali e sociali tra Nord e Sud nel PNRR	pag. 217
(Anna Maria Poggi)	
Conclusioni della terza sessione	pag. 228
(Anna Maria Nico)	

QUARTA SESSIONE

Altre esperienze europee per il rilancio dell'economia post-Covid 19

Il rispetto dello Stato di diritto come condizione generale per l'accesso al Recovery Fund. Il regolamento 2092/2020, «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione», e l'arretramento democratico di Ungheria e Polonia	pag. 237
(Jan Sawicki)	
L'esperienza greca	pag. 252
(Charalampos Anthopoulos)	
I piani europei e portoghesi per la ripresa e la resilienza e il futuro dell'Europa	pag. 257
(Vasco Pereira da Silva)	
Il caso della Spagna	pag. 268
(Juan Francisco Mestre Delgado)	
Conclusioni della quarta sessione	pag. 280
(Lorenza Violini)	

COMUNICAZIONE AGGIUNTA AL CONVEGNO

L'incidenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul <i>Gender Gap</i> - Note sull'attuazione del PNRR in Italia e in alcuni Paesi europei	pag. 287
(Miriam Pedruzzi)	

MISCELLANEA

Gli effetti dell'emergenza Covid - 19 sulla libertà di circolazione e sul diritto alla salute: il decreto legge n. 172 del 26 novembre 2021 che introduce il cd. "Super green pass" e il decreto legge n. 221 del 24 dicembre 2021	pag. 311
(Lorenzo Abagnara)	
Lo straniero, lo Stato e le sfide del neocostituzionalismo. Linee di una ricerca	pag. 327
(Michela Tuozzo)	

RIFLESSIONI DI DIRITTO COMPARATO E STRANIERO

<i>Two fundamental rights at stake: freedom of religion and freedom of expression in contemporary multicultural societies</i>	pag. 353
(Cristiana Cianitto e Rossella Bottoni)	
Il difficile cammino della "rivoluzione dei gelsomini": riflessioni sul costituzionalismo tunisino a dieci anni dalla caduta di Ben Ali	pag. 366
(Tania Abbiate)	

I CONTEMPORANEI DEL FUTURO

Partiti e democrazia a settant'anni dalla pubblicazione del "classico" di Maurice Duverger	pag. 381
(Marco Plutino)	

LO SGUARDO DEGLI ALTRI

La scommessa meridiana. Sul lascito di Franco Cassano	pag. 409
(Onofrio Romano)	
Alcune questioni intorno ai confini	pag. 419
(Ernesto C. Sferrazza Papa)	

LO SCAFFALE

<i>Populismi e rappresentanza democratica</i> di Alberto Lucarelli, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020	pag. 433
(Anna Maria Nico)	
<i>Società a partecipazione pubblica e giurisdizione della Corte dei Conti</i> di Ilaria Genuessi, Giappichelli, Torino, 2020	pag. 440
(Mariagiulia Argentino)	
<i>Intellettuali</i> di Sabino Cassese, Il Mulino, Bologna, 2021	pag. 442
(Antonio Cremonese)	
<i>La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi</i> di Luca Longhi, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021	pag. 446
(Marco Galdi)	
<i>Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali</i> , a cura di Carla Bassu, Francesco Clementi, Giulio Enea Vigevani, Editoriale Scientifica, Napoli 2022 (in corso di stampa)	pag. 448
(Salvatore Prisco)	

SINTESI DEI CONTRIBUTI / ABSTRACT	pag. 453
I COLLABORATORI DI QUESTO NUMERO	pag. 488

Avvertenza

Proseguendo nella prassi inaugurata con il primo numero della rivista, anche il secondo numero sarà distinto in due parti: la prima ospiterà atti di convegno a cavallo fra il diritto pubblico e altre branche della conoscenza (questa volta la materia con cui confrontarsi sarà l'economia); la seconda ospiterà riflessioni di studiosi italiani e stranieri, capaci di aprire un confronto della comunità scientifica della rivista e fuori di essa.

Il convegno, i cui atti sono di seguito pubblicati, affronta il tema “L’attuazione nazionale del Recovery Fund e il futuro dell’Europa”. Esso si è svolto in presenza presso l’Hotel dei Principati di Baronissi (Salerno) nei giorni 21 e 22 ottobre 2021 ed è stato organizzato dalla Cattedra di Diritto Pubblico del Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche dell’Università di Salerno, di cui è titolare il Prof. Marco Galdi, e dalla Rivista PasSaggi Costituzionali. Si tratta di una delle prime riflessioni accademiche sull’impegno europeo e nazionale teso a far ripartire l’economia, mentre ancora è in corso la pandemia da covid – 19.

Rispetto al programma originariamente pubblicizzato, si precisa che nella prima sessione il professore Amendola, che l’aveva introdotta, ha rinunciato per la versione scritta alle conclusioni; nella quarta, la professoressa Violini, che l’aveva introdotta e conclusa (a causa dell’assenza della Presidente della sessione, professoressa Valentino), ha al contrario preferito affidare alle conclusioni la sua riflessione.

Si precisa, altresì, che, ai sensi del punto 1.3. del Procedimento di Revisione fra pari dei contributi presentati alla rivista, gli atti del presente convegno non sono soggetti a valutazione e sono pubblicati sotto la diretta responsabilità della Direzione.

La Direzione

Introduzione generale: *Next generation EU, the principle of solidarity and the responsibility of the member states*

di GIOVANNI PITRUZZELLA¹

What is the most important institutional legacy of the Covid 19 pandemic in Europe? Without a doubt, Next Generation EU and the related National Recovery and Resilience Plans (NRRPs). Why is NGEU so important for the European Union?

To sum up, I would answer: because it marks a significant strengthening of solidarity among Member States, which constitutes - as Koen Laenerts and Stanislas Adams have recently written - a 'federative principle that cements the European legal order'.

Solidarity commonly refers to the consciousness of a community of interests within a social group and leads its constituents to share benefits and burdens in a way that is considered fair and balanced. Solidarity is written into the constitutional DNA of the Union. One only has to read the preamble to the EU Treaty, which incorporates what was already written in Recital I of the Treaty of Rome. The preamble mentions the desire to "deepen the solidarity between their peoples, while respecting their history, their culture and their traditions". This objective led the Member States to create 'an ever closer union' between the peoples of Europe. This aspiration and this original impulse of the European project are well reflected in Article 3 (3) of the TEU, which gives the Union the mission of promoting "economic, social and territorial cohesion and solidarity among Member States".

Solidarity among Member States is the basis of the highly original type of legal system that is the EU in the panorama of international law, which from the outset rests on the constitutional principle of the primacy of Union law over national law.

The principle of primacy presupposes equality among Member States. As stated by the Court of Justice (in particular in the judgment in *Commission v. United Kingdom* of 7 February 1979), this implies that it is impossible for a State unilaterally to evade its obligations under Community law and to apply Community provisions incompletely or selectively if it considers them to be contrary to its

¹ The text expresses the personal opinion of the Author and in no way commits the institution to which he belongs.

own interests. As the Court of Justice stated, membership of the Union involves a balance between advantages for the State and burdens, the unilateral breaking of which would constitute a call into question of the equality between the States before Union law and a breach of the duties of solidarity accepted by all the Member States when they joined the European project. This need for solidarity is also expressed in the other constitutional principle, enshrined in Article 4(3) TEU, of loyal cooperation between the Union and the States.

Solidarity among Member States is one of the Union's core values. It is the premise that makes it possible to root the basket of other constitutional values that define the Union's constitutional identity and are summarized in Article 2 TEU and then developed in numerous specific provisions of the Treaties. But it is also the objective that the Union intends to achieve because a stronger solidarity between states is equivalent to a higher level of integration.

The project of a European society capable of ensuring peace after the horrors of the short century and of progressively implementing the set of values on which the European democracies have committed themselves to converge, is a source of legitimacy for the Union. Its importance was underlined by Joseph Weiler when, among the types of legitimization of the Union, he mentioned Political Messianism, only to underline the loss of its original strength, its crisis. In Political Messianism the justification for action and its mobilizing force, derive not from process, as in classical democracy, but from the ideal pursued, the destiny to be achieved.

Using a lexicon more usual for constitutionalists, we could recall the Revolutionary Constitutionalism theorized by Bruce Ackermann. The American scholar points out that certain constitutions have a function of legitimizing political government (I would add, this function is not the only one, perhaps not the most important but certainly relevant). As Ackerman writes, "Law legitimates power". The reference is to those Constitutions that are projects of political and social transformation built around shared values and practices. Of course, some constitutions succeed and others fail. The process of legitimization of power that the Revolutionary Constitutions initiate takes place in different phases and, among them, there is the one called consolidation, in which the Constitutional Judges, when the strength of the first charismatic leaders is exhausted, take on the task of defining the exact content of the revolutionary principles and guaranteeing their effectiveness.

It is true that the European project contained in the Treaties (the European Constitution) has gradually lost its ability to generate political achievements and to legitimize the Union. This became evident when Europe experienced the triple crisis of finance, migration and legitimacy at the end of the first decade of the 21st century. However, in line with Ackerman's sequence, the Court of Justice maintained an active role. It has been able to ensure the consolidation and effectiveness

of the Community's values and objectives, especially at times of the greatest weakness of the political engagement of the Member States in the European project.

As the European judge Lucia Serena Rossi wrote, we should recognize "the legal value of the values" referred to in the case law of the Court of Justice. Among these values is that of solidarity, even when certain policies of the States would have led to its weakening.

Integration through law, which lies at the heart of the complex European story, has been promoted by legislative law of political origin and by law of judicial origin, sometimes in phases with a predominant role for one or the other, and sometimes in phases marked by the convergence of the two drives. Crises have often been tackled in such a way as to advance integration. Jean Monnet's dictum is still relevant: "that Europe would be built through crises, and that it would be the sum of their solution".

The financial crisis of 2011 and especially the recent economic crisis caused by the pandemic, have led to a strengthening of solidarity among Member States in different fields, such as health and economic, fiscal and monetary policy.

Articles 123 and 125 of the TFEU seemed to substantially limit solidarity among Member States with regard to economic, fiscal and monetary policy. The first prohibits the ECB and the central banks of the Member States from granting overdraft facilities or other types of credit facility in favor of public authorities and bodies of the Union and the Member States and from purchasing debt instruments directly from them. The second prohibits financial assistance from the Union or the Member States to another Member State and stipulates that a Member State cannot be held liable for the liabilities of another Member State or assume them, thus establishing the principle of no bailout.

These provisions were initially seen as an insurmountable obstacle to achieve effective financial solidarity between States, preventing some of them from intervening to support those in financial difficulty. The premise underlying this interpretation was the need to follow virtuous budgetary policies. The hope was that the financial markets could ensure fiscal discipline in each country. More lax fiscal policies would have led to an increase in the interest rates of debt securities issued by the State, thus calling for a return to a track of sustainability of public finances. The same logic justified the clear opposition, especially on the part of Germany and some Northern European countries, to any form of mutualization of State debts through the issue of Eurobonds.

The economic and financial crisis of 2008-2011, and the pandemic in 2020, have highlighted the limits of this model. These crises were tackled by introducing forms of financial solidarity between states. First more limited, then more

marked. The European Stability Mechanism (ESM) was adopted by states, in the form of an international agreement, to tackle the financial crisis that erupted in 2008. It was based on the conviction that greater solidarity between Eurozone states was necessary because of their financial interdependence due to sharing a single currency. The purpose of the ESM was to mobilize the necessary financial resources to provide, under strict conditionality, financial stability support to Member States experiencing or threatened with serious financing problems, if this is indispensable to preserve the financial stability of the euro area as a whole.

Its compatibility with EU law was recognized by the Court of Justice in its judgment in the *Pringle* case, which provided useful guidance on the interpretation of Articles 122 and 125 TFEU. According to the ruling, the prohibition in Article 123 concerns only the ECB and the central banks of the Member States and does not constitute an obstacle to the conclusion, by the States whose currency is the euro, of a treaty such as the ESM. As regards Article 125, the judgment notes that it does not exclude all forms of financial assistance by the Union or the Member States to other States. The prohibition laid down therein is intended only to prevent financial assistance which is designed in such a way as to undermine the incentive for the State receiving the assistance to conduct a sound budgetary policy. In this way, the main obstacles to the effective implementation of the principle of financial solidarity between States have been removed. This principle was expressly mentioned in Advocate General Kokott's opinion in the *Pringle* case.

During the pandemic crisis, the first affirmation of financial solidarity came with Council Regulation (EU) 2020/672 of 19 May 2020, which established a European temporary support instrument to mitigate the risks of unemployment (SURE). The Council set up this instrument with the aim of "enabling the Union to provide a coordinated, rapid and effective response to the crisis in the labor market, in a spirit of solidarity between Member States". The instrument allows loans to Member States, amounting to more than EUR 100 billion, to be financed with resources obtained by the EU through the issuance of European debt securities. The legal basis of the regulation was found in Art. 122 TFEU - as opposed to the ESM which was based on Art. 136 - whose paragraph 1 states that the Council may decide, "in a spirit of solidarity between Member States", on measures appropriate to the economic situation, in particular if severe difficulties arise in the supply of certain products, notably in the energy sector.

As far as financial solidarity between Member States is concerned, NGEU constitutes - in the words used by Koen Laenerts and Stanilslas Adam - a "historic milestone". The members of the European Council reached agreement on the 21st July 2020 on NGEU recovery plan, which makes €750 billion available

to the States in the form of grants (€390 billion) and loans (€360 billion) during the period 2021-2026 (more precisely, legal commitments must be entered into by 31 December 2023 and payments made by 31 December 2026). The press release that followed this historic European Council meeting refers to the need to strengthen solidarity among states to tackle the pandemic, through an unprecedented joint effort and a new approach that fosters convergence, resilience and transformation within the EU. In order to raise the necessary financial resources, the EU issues its own public debt securities, i.e. it finances itself in international markets on very advantageous terms where the EU has a triple-A rating, certainly more advantageous than those of many Member States.

This was not a Hamiltonian moment, because the debts of the Member States were not mutualized. Nevertheless, the European recovery plan with its huge transfers to the states, according to their different needs, is financed by European debt and to repay this debt the states may be called upon to make additional contributions to the EU budget regardless of the amount of resources they have obtained thanks to NGEU. This introduces a financial solidarity that is much more pronounced than the one introduced after the 2008-2011 crisis. While the disbursement of funds is conditioned by the commitments made by each State with the NRRP, unlike the ESM, conditionality is not aimed at ensuring the sustainability of public finances, but at achieving recovery, making Member States' economies resilient and achieving employment and social objectives. Furthermore NGEU could have redistributive effects among the Member States.

In application of the Treaty (Art. 311 TFEU), the EU has adopted a new decision on own resources that authorizes recourse to debt. The Commission has also proposed the introduction of real European taxes, the proceeds of which should be used to repay debt.

The proposal envisages: a) a tax on companies that derive significant benefits from the single market; b) a tax on digital companies with a total turnover of more than € 750 million; c) the extension of the emissions trading system to the maritime and aviation sectors; d) a carbon adjustment mechanism at borders, which means the introduction of import duties that penalize products with high greenhouse gas emissions. European debt and own taxes are tantamount to giving the Union an autonomous fiscal capacity, which can be used by the EU to finance expenditure to pursue transnational objectives and produce European public goods. Thus reinforcing the solidarity among Member States and the idea that a common interest exists among them.

Innovations within the EU trigger important consequences for the institutional structure of the Member States. This is inevitable in a composite system

such as that formed by the Union and the 27 Member States. I deliberately do not use the expression multilevel system or multilevel constitutionalism, because these expressions imply the idea of a hierarchic relationship and of top-down political, legal and institutional processes. Instead, it seems to me that the Treaties and political, legal and institutional practice give rise to circular processes. There are mutual influences, interactions and feedback between the European and state levels.

The success of NGEU depends on the political and administrative capacity of the states to achieve its objectives through the interventions and reforms they choose and implement within the NRRPs.

NGEU reinforces financial solidarity between states and, in so doing, increases the legitimacy of the European Union. After the euro crisis in 2011, there was much talk of the disintegration of the Union and its crisis of legitimacy, aggravated by the ever-mentioned democratic deficit. Suddenly, without the need to address the question of the institutional mechanisms that ensure procedural democracy in the Union, we had NGEU, with its load of solidarity between states, especially in favor of those hardest hit by the pandemic. The result has been a strengthening of the Union's legitimacy, as attested by the loss of consensus of the anti-European populist movements in the countries where they were strongest and a greater adhesion of citizens to the Union.

The policies that make the European project effective, and the values that underlie them, have a legitimizing power that has been released without the need to address the question of the democratic deficit (I do not mean to say that this is not important, but in any case European democratic procedures already exist and the Union has different legitimizing processes).

However, these achievements, in a composite constitutional and institutional system, can be called into question if the states that have received the most solidarity fail to implement their Recovery and Resilience Plans. Hence, the enormous importance of how states change and adapt to NGEU.

NGEU was approved by the Italian government on 25 April 2021 and contains a comprehensive package of reforms and investments. The investment and reform projects are grouped into 6 main components, among which digitization and green transition stand out. In total, there are 133 intervention lines and 43 sectoral reforms. The expected financial mass is considerable: EUR 191.5 billion (68.9 billion in grants and 122.6 billion in loans). To this must be added EUR 13 billion from the REACT-EU project and approximately EUR 30.6 billion from the National Plan for Complementary Investment, which supplements the actions of the NRP with national resources.

There is a first aspect that concerns Italy above all (though certainly not only): the introduction of a strong element of stability in public policies. This was recently highlighted by Antonella Sciortino who, referring to a notion peculiar to Italian legal culture, that of "indirizzo politico" (i.e. the set of goals that should guide and harmonize the exercise of the State's various tasks), spoke of a return to a normative (i.e. legally binding) conception of political direction. Since the State commits itself to the Union, in order to receive the funding activated by NGEU, to respect precise and quantified objectives, to be achieved according to a precise timetable of investments and reforms, public policies become stable. Indeed, the stability of public policies goes well beyond the lifetime of the Government and Parliament that approved the NRRP, because it covers the entire period of its validity (i.e. until 31 December 2026).

While public policies in pluralist democracies are often "short sighted", because they are conditioned by a political system increasingly dependent on polls and twitter, the NRRPs require a long-term perspective to be adopted. In very important fields, a clear separation has been introduced between public policy and the sphere of party politics (in Italy made even more evident by the formation of a government headed by the former president of the ECB). In Italy, which is characterized by a chronic instability of governments and public policies, this is a revolutionary innovation.

The aforementioned evolution in Italy (and in other countries) has led to changes in the structure of the government. They strengthen the role of the Presidency of the Council of Ministers in directing the general policy of the Government and the coordination of the Ministry of the Economy. In this way, the tendency to concentrate the substantial power of political decision-making and high administration in the tandem of the Prime Minister and the Minister for the Economy is stabilized. A handful of ministers (such as the Minister for the Ecological Transition and the Minister for Digital Innovation), who have the main responsibility for implementing the NRRP, are grouped around them. The structure of the government is increasingly stratified into different groups of ministers, with significant differences in political and administrative weight.

The above-mentioned organizational design is due, in particular, to Decree Law 77/2021, which regulated the *governance* of the PNRR. It established a Steering Committee ("Cabina di Regia"), chaired by the Prime Minister and involving the ministers and undersecretaries concerned according to the issues addressed. The Cabina di regia exercises functions of direction, impulse and general coordination on the interventions provided for by the Plan. A technical secretariat is also set up at the Presidency of the Council of Ministers, which provides administrative support to the Steering Committee and whose duration is longer than that of

the Government that set it up (until 31 December 2026). The Presidency of the Council of Ministers has also set up a Unit for the rationalization and improvement of the effectiveness of regulation, with the mission of overcoming legal, regulatory and bureaucratic obstacles that may slow down the implementation of the Plan, and a permanent round table for the economic, social and territorial partnership. There is also a second level of *governance* for the Plan: monitoring and reporting. These tasks are entrusted to the Central Service for the PNRR set up at the Ministry of the Economy, which is the national contact point with the European Commission for the implementation of the Plan. The Ministry of the Economy has also set up an office within the General Accounting Office of the State, which is responsible for monitoring activities and anti-corruption.

After the approval of the NRRP by the Government, the Plan was transmitted to the Houses of Parliament, which quickly approved it with two resolutions. In all, Parliament had five days to examine and debate the choices contained in the Plan. The PNRR is mainly the result of discussions between the Government and the Commission, and Parliament's role in this decision-making process seems very weak. Even when it comes to approving the reforms set out in the Plan, its role does not seem to be growing. In fact, not approving the reforms proposed by the Government would be tantamount to losing the European resources. Furthermore, reforms are adopted by delegation laws, which are limited to the approval of principles and directive criteria, and by referring to legislative decrees adopted by the Government. The Government consolidates its role as a legislator. This affair raises the question of what Parliament's tasks should be in a composite Euro-national system, in a context where the main powers of political decision-making are concentrated in the Government.

7. NGEU and PNRR are limited in time. They are formally an exceptional and transitory response to the severity of the economic crisis caused by the pandemic. The big question is whether, once they will be implemented, the parenthesis will be closed without stabilizing the innovations of recent years, or whether they will be structural changes of constitutional importance to the institutional architecture of the Union and the Member States. Stable innovations could trigger further reforms (in particular with regard to the budgetary discipline of the Eurozone states).

As Max Weber used to say, the chair is not for the prophets. Because of this, I make no predictions. I merely note that the implementation of the NRRPs in the individual states, their successes or their fearsome failures, will probably condition the response to such an issue and thus the very future of the principle of financial solidarity between member states.

PRIMA SESSIONE

IL *RECOVERY FUND* TRA SVILUPPO E COESIONE ECONOMICO-SOCIALE

Introduzione

di ADALGISO AMENDOLA

Premessa

Nel quadro di un Convegno prevalentemente orientato ad una riflessione sui profili giuridici connessi dell'attuazione nazionale del programma *Next Generation EU* ed alle prospettive di assetto futuro dell'Europa, la sessione su “*il Recovery fund tra sviluppo e coesione economico sociale*” che ho il piacere di presiedere, intende contribuire al sempre utile confronto interdisciplinare tra diritto ed economia, che, in particolare su questa tematica, assume una valenza di particolare rilievo.

Com'è noto, gli obiettivi strategici esplicitamente dichiarati nel PNRR Italia domani, predisposto in attuazione del NGEU, valutato positivamente dalla Commissione europea e approvato definitivamente dal Consiglio il 13 luglio 2021, sono: *nel breve periodo*, quello di supportare l'uscita dell'economia dalla crisi indotta dalla pandemia da Covid-19, *nel medio lungo periodo* quello di “Contribuire ad affrontare le debolezze strutturali dell'economia italiana”. Esse, oltre ad una insufficiente crescita della produzione e della produttività, riguardano: il perdurare di ampi divari territoriali, un decisamente basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, ai quali si aggiunge la strutturale difficoltà di inserimento lavorativo dei giovani, riferibile anche ai ritardi nell'adeguamento delle competenze tecniche, nell'istruzione, nella ricerca.

Il tema della sessione viene sviluppato nelle tre relazioni in programma con particolare, ma non esclusiva, attenzione appunto ai principali obiettivi strategici del PNRR: contribuire in modo sostanziale a favorire l'inclusione sociale e ridurre i divari territoriali, individuando come principali beneficiari le donne, i giovani e il Mezzogiorno.

1. Il PNRR Italia domani in sintesi

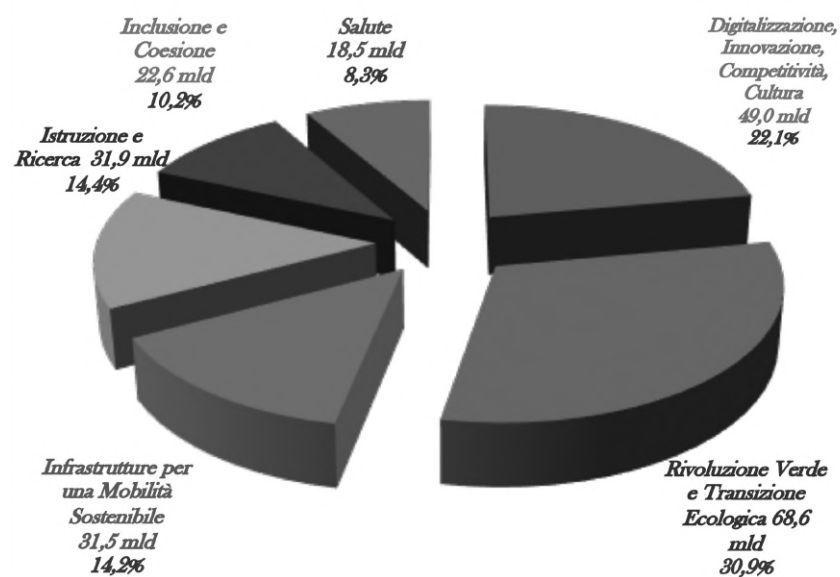
Risorse in campo e contenuti del PNRR sono noti e sono stati ampiamente oggetto di attenzione negli ultimi mesi, può tuttavia essere utile, in questa fase di apertura del Convegno, richiamarne sinteticamente gli elementi essenziali e più qualificanti, facendo riferimento, quando necessario, alla presentazione istituzionale del PNRR messa a punto dal MEF.

Per quel che riguarda le risorse finanziarie, il PNRR prevede investimenti per ben 221,1 miliardi di euro. Di essi 191,5 mld (di cui € 68,9 Mld di sovvenzioni e € 122,6 Mld di prestiti) - da impiegare nel periodo 2022-2026 attraverso

l'attuazione del PNRR - sono finanziati attraverso il *Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza* (lo strumento chiave del programma *Next Generation EU*), mentre altri 30,6 miliardi sono finanziati attraverso un Fondo complementare derivante da uno scostamento pluriennale di bilancio. Ad essi poi si aggiungono 13 miliardi finanziati attraverso il Fondo *React EU*. Il 13 agosto la Commissione ha erogato all'Italia i primi 24,9 miliardi a titolo di prefinanziamento, pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore del Paese.

Per quel che riguarda struttura e contenuti del Piano, molto in sintesi, il PNRR prevede 197 misure e 134 programmi di investimento - che diventano 232 se si considerano anche i sub investimenti - riferiti a 16 *componenti* (aree/settori di intervento), a loro volta organizzati nelle seguenti sei *missioni* (Figura 1):

Figura 1 – Distribuzione per tipo di missione delle risorse del PNRR Italia domani
Fonte: ns elaborazioni su dati MEF – Italia domani, 201



1. *Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura*, alla quale vengono destinati 49,2 miliardi, pari al 22,1%, con l'obiettivo complessivo di "sostenere la trasformazione digitale del Paese e l'innovazione del sistema produttivo", investendo: nei settori chiave del Turismo e della Cultura (per 6,68 mld), della digitalizzazione, innovazione e sicurezza della PA (per 9,72 mld) e della digitalizzazione innovazione competitività delle imprese (per 23,9 mld).

2. *Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica*, alla quale vengono destinati 68,6 mld pari al 30,9%, con l'obiettivo generale di "migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema, assicurando una transizione equa ed inclusiva", attraverso investimenti: nell'economia circolare e nell'agricoltura sostenibile (per 5,7 mld), nell'energia rinnovabile e nella mobilità sostenibile (per 23,70 mld), nell'efficienza energetica e nella riqualificazione degli immobili (per 15,36 mld), nella tutela del territorio e della risorsa idrica (per 15,05 mld).
3. *Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile*, alla quale sono destinati 31,4 mld, pari al 14,2%, con l'obiettivo generale di "realizzare un'infrastruttura di trasporto moderna sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese", attraverso investimenti sulla rete ferroviaria (per 24,77 mld) e su intermodalità e logistica (per 0,63 mld).
4. *Istruzione e Ricerca*, con un impegno di 31,9 mld, pari al 14,4% finalizzati nel complesso a rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e STEM e il trasferimento tecnologico, investendo nel potenziamento dell'offerta di servizi di istruzione, dall'asilo all'università (per 19,44 mld) e nel potenziamento dell'integrazione tra ricerca ed impresa (per 11,44 mld).
5. *Inclusione e Coesione*, per la quale sono previsti 22,4 mld, pari al 10,2%, con l'obiettivo generale di favorire l'inclusione sociale e promuovere la partecipazione al mercato del lavoro, attraverso investimenti su infrastrutture sociali, famiglie e terzo settore (per 11,2 mld), politiche del lavoro (per 6,6 mld) e interventi speciali per la coesione territoriale (per 1,98 mld).
6. *Salute*, con uno stanziamento di 18,5 miliardi, pari all'8,3%, finalizzato complessivamente a rafforzare prevenzione e servizi sanitari territoriali, digitalizzare il sistema sanitario e garantire maggiore equità all'accesso alle cure, investendo su reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina (per 7 mld) e su innovazione, ricerca e digitalizzazione (per 8,3 mld).

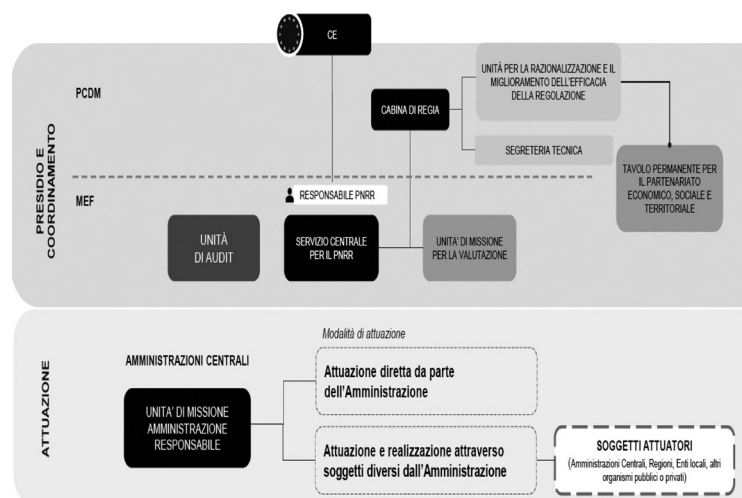
Il PNRR prevede inoltre ben 63 riforme strutturali del Sistema Paese identificare e sintetizzabili in 3 macro tipologie: (i) *riforme orizzontali*, di natura trasversale al Sistema economico e sociale, quali ad esempio, la riforma della Pubblica Amministrazione e la riforma della Giustizia; (ii) *riforme abilitanti*, funzionali a garantire la piena attuazione del Piano rimuovendo gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali, quali ad esempio: la semplificazione degli appalti pubblici, la legge sulla concorrenza, la legge delega sulla corruzione, la riduzione tempi di pagamento della PA e del *tax gap*; (iii) *riforme settoriali*, definite all'interno delle diverse Missioni del Piano, ad esempio in materia di Lavoro e politiche sociali, istruzione, università e ricerca, trasporti, ambiente ed energia.

Aggiornamento e monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi e dei risultati ottenuti si baseranno su ben 527 specifici *traguardi e obiettivi*. Per

ciascun intervento i traguardi ne rappresentano il risultato *qualitativo* oggettivamente verificabile nella fase di attuazione, gli obiettivi si riferiscono invece al risultato *quantitativo* e concreto, anch'esso oggettivamente verificabile nella fase di attuazione.

In rapporto alle tematiche trattate in questa sessione, in particolare interesse è infine il modello di *governance* del PNRR, definito con la Legge n. 108 del 29 luglio 2021, i cui punti di forza e di debolezza saranno oggetto di riflessione nelle relazioni programmate. Molto in sintesi, come si vede nel diagramma di flusso messo a punto dal MEF, la *governance* del PNRR è strutturata in 2 livelli di gestione: un primo livello, che si può definire di presidio e coordinamento, ed un livello di attuazione delle misure (Figura 2).

Figura 2 – Il modello organizzativo del PNRR
Fonte: MEF – Italia domani, 2021



Per quanto riguarda l'attività di presidio e coordinamento, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) sono previsti: (i) una *Cabina di Regia*, con le funzioni principali di monitorare l'avanzamento del Piano sulla base dei traguardi e degli obiettivi dei quali si è detto, di confrontarsi con il partenariato territoriale, economico e sociale mediante il Tavolo permanente e di aggiornare periodicamente il PCM sullo stato di avanzamento degli interventi; (ii) un *Tavolo permanente di confronto con il partenariato territoriale, economico e sociale*, con funzioni prevalentemente consultive, di segnalazione di difficoltà e di agevolazione nella soluzione di eventuali problemi di attuazione degli interventi.

Responsabile del PNRR è il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), presso il quale opera il *Servizio centrale per il PNRR*, che, articolato in sei Uffici,

per la gestione e attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo de Piano, funge da interlocutore unico della Commissione Europea per il controllo e rendicontazione in relazione al conseguimento di Traguardi e Obiettivi. Presso il MEF sono poi istituite una *Unità di valutazione* che verifica la coerenza traguardi&obiettivi e produce rapporti di valutazione sul conseguimento degli stessi ed una *Unità di Audit*.

L'attuazione di misure e interventi vede impegnate: (i) *Amministrazioni o Organismi di diritto pubblico* cui fanno capo una o più Misure, responsabili della gestione finanziaria, del monitoraggio e dell'avanzamento, nonché del controllo sul conseguimento di traguardi&obiettivi e della relativa rendicontazione; (ii) *Soggetti attuatori*, che, a seconda del tipo di intervento possono essere Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali, Società pubbliche/private, o altri Enti pubblici.

2. NGEU/PNRR: un cambio di paradigma della politica economica dell'UE?

Delineato sinteticamente il quadro del PNRR, nel mio intervento introduttivo mi limito ad alcune considerazioni riguardanti il modello di politica economica cui si ispira l'insieme degli interventi e delle azioni messe in campo in ambito UE, di cui il *Next Generation EU* ed i Piani nazionali che ne danno attuazione sono il perno. A riguardo una prima questione a mio avviso centrale può essere posta - rilevando per così dire il testimone dall'intervento introduttivo del prof. Petruzzella - in questi termini: in che misura la strategia messa in campo con il NGEU (e attuata in Italia con il PNRR) delinea effettivamente un cambio di paradigma per quanto riguarda la politica, economica ed istituzionale dell'Unione Europea?

Modalità di finanziamento, obiettivi e strumenti del *Next Generation EU* sono, a mio avviso, espressione di un sostanziale cambiamento di indirizzo nella strategia di politica economica dell'UE. Dalla politica di austerità e crescita, prevalentemente orientata, nel quadro di una politica monetaria sostanzialmente restrittiva, ad integrare il contenimento della spesa pubblica con lo sviluppo di politiche dal lato dell'offerta (spesso centrate sulla flessibilità e la deregolazione del mercato del lavoro) finalizzate ad accrescere la competitività. Ad una politica fiscale di sostegno della domanda interna e sviluppo, orientata, nel quadro di una politica monetaria decisamente espansiva, al sostegno coordinato dei programmi di investimento pubblico finalizzati a rendere operativo il meccanismo del moltiplicatore.

La cosiddetta politica di austerità e crescita, prevalentemente seguita in ambito UE almeno fino all'avvio della politica di *quantitative easing* adottata dalla BCE, ha avuto come obiettivo primario soprattutto la stabilità finanziaria del

sistema e in particolare dell'Unione monetaria europea. In questo quadro, nell'azione dei *policy maker* quello della crescita economica finiva con il risultare come un obiettivo, certo non di second'ordine, ma in qualche modo di secondo momento. Sulla base di una rigorosa e attenta attività di monitoraggio e controllo dei conti pubblici, la crescita sarebbe stata assicurata nel medio-lungo periodo soprattutto da politiche dal lato dell'offerta: interventi strutturali e di riforma volti ad accrescere la produttività e la competitività dei sistemi-paese. Ciò nella convinzione che il percorso di crescita più performante non potesse essere che un modello di crescita *export led*, nel quale il fattore strategico è lo stimolo derivante all'economia dall'espansione delle esportazioni, quindi la capacità dei sistemi produttivi nazionali di essere sempre più competitivi a livello internazionale.

Questa convinzione, com'è noto, si è basata sull'evidenza empirica di una ridotta efficacia del meccanismo del "moltiplicatore keynesiano", per il quale politiche di sostegno alla domanda interna attraverso quote significative di spesa pubblica in *deficit spending* ad alimenterrebbero efficacemente la crescita dell'economia. Dagli anni '80 in poi infatti, soprattutto nei paesi industrializzati, l'aumento della propensione ad importare indotto dalla crescente globalizzazione dei mercati, unitamente all'aumento delle aliquote fiscali derivante dal sostegno al *welfare state*, hanno indebolito l'effetto moltiplicatore della spesa pubblica. A ben vedere proprio il ritardo con cui le classi dirigenti di alcuni Paesi hanno preso atto di questi cambiamenti strutturali può essere annoverato tra le cause degli aumenti del debito pubblico registrati nella seconda metà degli anni '80.

La necessità di far fronte ad una crisi della dimensione prodotta dalla pandemia da Covid 19 e dalle necessarie misure di contrasto adottate progressivamente da quasi tutti i Paesi europei, è stata l'occasione per segnare un radicale cambio di paradigma nella gestione della politica economica dell'UE. Partendo innanzitutto dal riconoscimento del fatto che il principio del moltiplicatore keynesiano sia tuttora un principio valido, nella misura in cui gli interventi di immissione addizionale di spesa pubblica nel sistema siano condotti in forte coordinamento tra i vari Paesi.

Questo mutamento di indirizzo si basa sull'idea che i Paesi dell'UE, che sono fortemente integrati dal punto di vista economico, possano trarre vantaggio dal fatto di adottare *contemporaneamente* misure fiscali espansive, ad esempio incrementando gli investimenti pubblici, per sostenere la domanda interna. In questo caso gli effetti di dispersione della spesa, dovuti al fatto che una parte della spesa addizionale registrata in uno specifico paese si traduce in aumenti delle importazioni con effetti negativi sul PIL, sarebbe più che compensata dal fatto che, aumentando la produzione e quindi la domanda aggregata del sistema Europa nel suo complesso, aumenterebbero anche le esportazioni di ciascun paese, accrescendo pertanto spesa aggregata e produzione.

Si tratta con tutta evidenza di una prospettiva di intervento concettualmente assai diversa che nel recente passato. Il modello di stabilità e crescita era centrato, come si è detto, su riequilibrio dei conti pubblici, stabilità finanziaria assicurata da una politica monetaria non certo molto accomodante e crescita affidata alle politiche dal lato dell'offerta. Misure e interventi del NGEU/PNRR, delineano a ben guardare, un nuovo modello di *policy* che – parafrasando il titolo della nostra sessione – potremmo definire di *investimento e sviluppo*, centrato significativamente su programmi di investimento pubblico a sostegno della domanda aggregata, ma anche dell'incremento della capacità produttiva e della produttività.

Questo modello si caratterizza inoltre per almeno due aspetti qualificanti. In primo luogo perché definisce misure e interventi a sostegno della crescita non più nel quadro di una fisiologica competizione fra sistemi-paese, presupposta nei modelli *export led*, quanto piuttosto nel quadro di un rapporto di forte coordinamento e solidarietà in ambito UE. L'idea è che se tutti i Paesi membri puntano contemporaneamente su una crescita virtuosa della domanda interna e quindi della produzione, nel loro insieme alimenteranno la domanda estera e quindi l'export di ciascuno di essi. In secondo luogo perché gli obiettivi di breve periodo propri delle politiche di stabilizzazione, volti a conseguire più elevati tassi di crescita, assorbendo la recessione derivante dalla pandemia da Covid 19, sono integrati nel quadro di obiettivi strutturali di lungo periodo, che puntano sulla trasformazione dei sistemi economici dell'Unione europea nella direzione del *green*, del digitale e soprattutto della riduzione delle disuguaglianze – territoriali, di genere e generazionali – e dell'esclusione sociale.

3. NGEU/PNRR: una politica efficace di investimento e sviluppo?

Diverse simulazioni e stime hanno evidenziato i sostanziali effetti degli investimenti del NGEU sulla crescita dell'economia dei paesi UE, determinati dall'effetto moltiplicatore che i programmi di investimento pubblico sono destinati ad innescare nel breve e nel lungo periodo.

Nel breve periodo, il meccanismo di trasmissione dell'aumento degli investimenti pubblici è quello classico del moltiplicatore keynesiano: aumenta la spesa aggregata e conseguentemente la domanda di lavoro e di capitale. Di conseguenza aumentano i redditi da lavoro e il rendimento del capitale privato, e ciò a sua volta stimola il consumo interno e gli investimenti, generando un aumento del PIL.

Nel lungo periodo, l'investimento pubblico aggiuntivo, nella misura in cui accresce la capacità produttiva del sistema, fa aumentare anche la crescita potenziale dell'economia. Da un lato, infatti, aumenta la dotazione complessiva di capitale produttivo, dall'altro, una maggiore disponibilità di capitale pubblico (infrastrutture ed altro) fa crescere la produttività del capitale privato. Aumenta pertanto la

produttività dell'economia nel suo complesso. Questo effetto, che opera dal lato dell'offerta, è destinato a durare oltre il completamento dei programmi di spesa, accrescendo il moltiplicatore di lungo periodo.

Allo stesso tempo, l'aumento del capitale pubblico riduce i costi marginali delle imprese, riducendo così l'inflazione (e le aspettative di inflazione). L'effetto totale sull'inflazione dipende dall'interazione tra l'effetto dell'aumento della domanda nel breve termine e questo effetto deflazionistico che opera nel più lungo termine. La rilevanza dei due effetti dipende naturalmente dal grado di flessibilità della regolazione dei prezzi.

Con riferimento all'insieme dei paesi UE, le previsioni sono di un livello del PIL dell'1,5% più elevato che in assenza degli investimenti pubblici permessi dal NGEU. Inoltre, anche tra 20 anni, il PIL dell'UE potrebbe risultare ancora di circa lo 0,5% più alto che in assenza degli investimenti NGEU. Con riferimento al PNRR *Italia domani* le previsioni d'impatto presentate dal MEF stimano che nel 2026 il PIL italiano supererebbe del 3,6% il livello del PIL che si avrebbe in assenza delle misure e degli interventi previsti nel PNRR. Le stime della Commissione Europea ipotizzano invece la maggiore crescita del PIL tra l'1,5% e il 2,5%.

Il grado di efficacia dei programmi di investimento e delle misure previste nel PNRR in attuazione del NGEU, dipende ad ogni modo da una serie di fattori riguardanti, sia l'ambiente macroeconomico di contesto, sia il merito della operatività del Piano. In primo luogo, l'efficacia delle politiche di investimento pubblico è accresciuta da un contesto di politica monetaria accomodante. Nell'attuale congiuntura, la politica monetaria accomodante condotta dalla BCE mantiene di fatto il tasso di interesse vicino allo zero. Ciò dovrebbe fortemente limitare i noti effetti di spiazzamento (*crowding-out*) che eventuali aumenti dei tassi di interesse, indotti dalla crescita della domanda di moneta che si accompagna all'aumento della spesa aggregata, potrebbero avere su investimenti e consumo privato.

Un secondo fattore di contesto riguarda gli effetti di *spillover*, che riflettono i benefici di un'espansione fortemente coordinata a livello europeo. Il coordinamento delle politiche di spesa pubblica limita infatti l'effetto di dispersione dovuto all'aumento delle importazioni, che ridurrebbe l'efficacia del moltiplicatore, ed accresce pertanto significativamente l'efficacia di questa politica: poiché in un'Unione fortemente integrata tutti i paesi si espandono contemporaneamente, aumenteranno non solo le importazioni, ma anche le esportazioni.

Per quanto riguarda il merito degli interventi, l'efficacia del moltiplicatore nel lungo periodo si associa alla capacità di orientare effettivamente le risorse al finanziamento di investimenti pubblici produttivi. Ciò costituisce naturalmente una sfida molto seria alla capacità istituzionale di selezionare ed eseguire progetti validi.

Un secondo fattore riguarda l'efficienza e rapidità nelle procedure di spesa e di effettiva attuazione dei programmi. Sotto questo profilo un ruolo fondamentale assume la *governance* e l'efficienza del modello organizzativo di gestione del PNRR. Un problema specifico a riguardo è costituito dalla effettiva disponibilità di competenze ai diversi livelli di coordinamento e di attuazione del PNRR.

Se attuato in stretto coordinamento e rapidamente, con una forte attenzione agli investimenti pubblici di alta qualità e all'addizionalità degli interventi, il NGEU/PNRR può dare un impulso sostanziale alla ripresa in tutti gli Stati membri e in particolare nel nostro Paese. Grazie anche agli effetti di *spillover* positivi indotti dalla crescita globale del sistema UE – naturalmente più rilevanti per le economie piccole e aperte. Inoltre, la realizzazione di investimenti pubblici di alta qualità può aumentare significativamente la produzione potenziale oltre il periodo di attuazione e quindi contribuire anche ad affrontare le sfide a medio termine come il cambiamento climatico e la digitalizzazione.

A ciò si deve aggiungere il possibile impatto positivo delle riforme strutturali previste nel programma (ben 68 nel PNRR), che è difficile da quantificare, ma che può aggiungere molto di più agli effetti sul PIL e sull'occupazione nel lungo periodo. Secondo una recente simulazione, intraprendere riforme che porterebbero a dimezzare il divario rispetto ai *best performer* in termini di indicatori strutturali potrebbe aumentare il PIL in modo sostanziale negli Stati membri, in media dell'11% in 20 anni.

4. Il PNRR tra sviluppo e coesione economico-sociale

Alla luce di quanto esposto finora una questione cruciale nel caso italiano riguarda l'efficienza della *governance* e quindi del modello di gestione del PNRR e, più in generale, delle politiche volte a realizzare livello di sviluppo compatibile con la riduzione delle disuguaglianze: Il tema è trattato, in una prospettiva storica, da Sergio Destefanis nella sua relazione su "Spesa pubblica e sviluppo in una prospettiva storica", che propone una documentata analisi sulle modalità di azione e sugli effetti che, a partire da dopoguerra, hanno caratterizzato le politiche di sviluppo e di riequilibrio territoriale attuate in Italia. La principale riflessione si riferisce alla qualità istituzionale, che nel Mezzogiorno si confermerebbe tendenzialmente inferiore che nel resto del Paese. In particolare, l'attribuzione della capacità di spesa in mano alle regioni sembra avere affievolito l'efficacia degli interventi. In questo quadro tuttavia la *governance* dei fondi UE sembra garantire una loro maggiore efficacia rispetto ai fondi finanziati a livello nazionale. La riduzione della spesa pubblica nel Mezzogiorno non sembra certo aver portato ad un miglioramento della qualità istituzionale. L'autore conclude chiedendosi se la risposta al problema della qualità istituzionale non sia il riaccentramento delle decisioni di

spesa in capo al governo centrale, che dovrebbe tuttavia recuperare una capacità operativa sicuramente affievolitasi in questi anni.

Una seconda questione è quella dell'articolazione territoriale delle misure e degli interventi e la sfida che il PNRR rappresenta per Regioni ed Enti locali, nel ruolo di Soggetti attuatori dei progetti di intervento previsti nel PNRR. Il tema viene affrontato nella relazione di Walter Tortorella su "La dimensione territoriale del PNRR", che centra l'attenzione sull'ampio spettro di investimenti e riforme che prevedono il coinvolgimento attivo delle Amministrazioni territoriali. Si segnala in particolare che gli Enti locali, e in particolare i Comuni, sono chiamati a concorrere alla realizzazione del PNRR, sia in qualità di soggetti attuatori, che come beneficiari finali, ma anche partecipando alla definizione e messa in opera di molte delle riforme in esso previste. A riguardo nella relazione si segnalano alcune questioni aperte, riferite in particolare, (i) ad una certa frammentazione degli interventi destinati a Comuni e Città, affidati ad una molteplicità di attuatori; (ii) alle modalità di attuazione, prevalentemente basate sullo strumento del Bando o dell'Avviso Pubblico; (iii) e più in generale ad un'architettura complessiva dello Stato che appare ancora troppo macchinosa, in relazione ai tempi di realizzazione degli obiettivi del PNRR.

Un altro tema fondamentale riguarda, infine, la capacità effettiva del PNRR di conseguire risultati significativi in termini di coesione economica e sociale, avviando possibilmente a soluzione il perdurante divario fra le regioni del centro nord e del Mezzogiorno, che costituisce il principale nodo strutturale dell'economia italiana. Il tema è affrontato da Luca Bianchi nella sua relazione su "L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale", nella quale si segnala che un ulteriore aspetto dell'innovatività del *Next Generation EU* è che esso introduce il tema della coesione territoriale e della coesione sociale, come elemento decisivo per lo sviluppo. Si tratta di un cambio di paradigma importante perché la politica di coesione territoriale (e quella di coesione sociale) viene riconosciuta come elemento strategicamente essenziale per l'accelerazione della crescita del sistema-paese, come a lungo sostenuto dai meridionalisti. Per quanto riguarda l'impatto del PNRR del divario Nord-Sud, l'attenzione non dovrebbe essere rivolta solo alla quota di risorse (il 40% degli investimenti territorializzabili) destinate al Mezzogiorno, perché "il Sud spesso vince la battaglia degli stanziamenti, ma altrettanto spesso perde la guerra della spesa". Sarebbe più utile porre maggiore attenzione alla effettiva capacità delle misure e degli interventi di incidere in maniera significativa sull'economia delle regioni meridionali. A tale scopo si richiede un decisivo impiego di rafforzamento delle capacità progettuali e attuative delle amministrazioni che operano nel Mezzogiorno.

Spesa pubblica e sviluppo: una prospettiva storica

di GIANLUIGI COPPOLA - SERGIO DESTEFANIS

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Una prospettiva storica. – 3. La letteratura empirica recente. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

In un mercato unico, soprattutto con una moneta unica e in assenza di una politica fiscale unica, è necessaria l'assenza di marcati divari tra gli Stati membri (De Grauwe, 2013), nonché al loro interno. In effetti, l'articolo 158 (*ex* articolo 130 A) del Trattato istitutivo della Comunità Europea (Parte III - Titolo XVII) stabilisce che: "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e persegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale". Peraltro, se da un lato l'integrazione europea ha creato notevoli vantaggi per le imprese e per i cittadini europei, non è altrettanto certo che questi benefici si siano distribuiti uniformemente nelle società europee (Sapienza, 2000). D'altra parte, i divari territoriali in Italia, in particolare il dualismo Nord-Sud, sono una costante della economia italiana. Il principale indicatore con il quale si misurano tali divari è il PIL *pro capite*. Carrascal-Incera et al. (2021) misurando attraverso l'Indice di Theil, la disparità interna dell'Italia per un lungo periodo (dal 1910 al 2011) e confrontandola anche con quelli di altri Paesi Europei, hanno mostrato come i divari territoriali sono aumentati sino al 1950, per poi ridursi sino al 1970 e rimanere pressoché stabili nel tempo.

In risposta alla crisi pandemica l'Unione Europea ha varato nel 2020 il programma *Next Generation EU*, un piano di circa 807 miliardi di euro¹. All'interno di tale programma rientra il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che prevede per l'Italia che investimenti finanziati dall'Unione Europea pari a 191,5 miliardi (di cui 68,9 a fondo perduto e 122,6 a prestito), da realizzare entro il 2026. Le ingenti risorse stanziare, e l'ammontare delle risorse che vanno al Mezzogiorno (in linea di principio il 40%), hanno riproposto il tema sulla efficacia

¹The EU's 2021-2027 *Long Term Budget and Next Generation EU*, disponibile all'indirizzo: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>.

delle politiche di spesa pubblica per lo sviluppo in Italia, soprattutto per ciò che concerne la riduzione dei divari territoriali. In questo scritto si propone una breve analisi della letteratura empirica sull'impatto di queste politiche in Italia, ponendo l'accento sulla politica di coesione UE. In effetti, dopo la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno avvenuta nel 1992, i fondi UE rappresentano il principale strumento di *policy* per ridurre i divari territoriali in Italia. D'altra parte, pur essendovi importanti differenze tra la *governance* del PNRR e quella della politica di coesione, l'analisi di quest'ultima è di fondamentale importanza per meglio comprendere le potenzialità e le problematiche degli ingenti stanziamenti varati in risposta alla crisi pandemica.

Lo scritto si articola nel modo seguente. Dopo un breve *excursus* storico sulle politiche per la riduzione di questi divari che si sono susseguite in Italia a partire dal secondo dopoguerra, si propone una rassegna dei principali studi effettuati su queste politiche, dedicando particolare attenzione alla politica di coesione UE. Alcune considerazioni conclusive riassumono i punti di forza e di debolezza delle politiche prese in esame e mettono in evidenza le sfide principali che l'attuazione del PNRR e le altre misure di politica dovranno affrontare nei prossimi anni.

2. Una prospettiva storica

Al fine di valutare l'impatto della politica di coesione è interessante ripercorrere a grandi linee le tappe fondamentali delle politiche di spesa pubblica nell'Italia Repubblicana del secondo dopoguerra.

All'inizio di questo periodo, spicca ovviamente il Piano Marshall (1948-1952), che è stato il più grande piano di aiuti finanziari della storia. Giorcelli e Bianchi (2021) ne stimano gli effetti sullo sviluppo economico dell'Italia in quel periodo. Gli autori sfruttano le differenze tra le province italiane nel valore dei contributi ricevuti per misurare l'impatto del Piano sulle economie provinciali. Ne risulta che le province che grazie al piano hanno potuto modernizzare di più le loro infrastrutture hanno sperimentato maggiori aumenti nella produzione agricola, soprattutto per le colture deperibili. Nelle stesse province, osserviamo maggiori investimenti in macchinari, l'ingresso di più aziende nel settore industriale e una maggiore espansione della forza lavoro industriale e dei servizi. In generale, Giorcelli e Bianchi stimano che il Piano abbia contribuito in misura del 22% al tasso di crescita annuo del PIL italiano dal 1948 al 1960 (uguale mediamente al 5,9%).

Per ciò che attiene più strettamente alla politica di riduzione dei divari in Italia, essa ha vissuto nel secondo dopoguerra diverse fasi (Martinelli, 2020). È iniziata nel 1950 con l'intervento straordinario nel Mezzogiorno diretto dalla Cassa per il Mezzogiorno. Quest'ultima ha avuto la massima spinta propulsiva fino agli inizi degli anni '70, anche se è durata fino al 1992.

Analizzare la Cassa per il Mezzogiorno è oggi fondamentale, perché quell'esperienza ha coinciso con l'unica fase di avvicinamento dell'economia del Mezzogiorno a quella del resto del Paese, e ha favorito anche la realizzazione del «miracolo economico italiano», quando il Mezzogiorno ha contribuito in maniera significativa a elevare il tasso di crescita dell'Italia nel suo insieme.

Felice e Lepore (2013) mostrano come vi sia una chiara corrispondenza fra il periodo di maggiore operatività ed efficacia della Cassa e la crescita economica nel Mezzogiorno. Questa corrispondenza dipende soprattutto dalle modalità con cui si sono attuati gli interventi della Cassa fino agli anni '60: (1) irrobustimento delle infrastrutture, (2) creazione di un'industria moderna e produttiva.

Nel periodo successivo, coinciso in parte con la crisi degli anni '70, si è vista l'operatività della Cassa svanire in una molteplicità di interventi a pioggia, di mero sostegno al reddito, senza più una visione strategica. Peraltro, secondo D'Adda e de Blasio (2017), lo spartiacque decisivo è costituito dalla legge 717 del 1965, in base alla quale la struttura di *governance* della Cassa subì importanti cambiamenti. Da un governo tecnico e centralistico, ispirato alla Tennessee Authority Valley e caratterizzato da una forte autonomia rispetto alle pressioni politiche, si passa a un assetto in cui le istanze politiche locali (anche attraverso il ruolo delle regioni, istituite nel 1970) divennero sempre più influenti, e i benefici economici della Cassa si affievoliscono.

I risultati di D'Adda e de Blasio mostrano, per il periodo 1950-1970, un effetto positivo della Cassa per il Mezzogiorno sulla crescita economica per tutti i Comuni delle zone di confine tra due stati pre-unitari: il Regno delle Due Sicilie e lo Stato Vaticano. Nel ventennio successivo, quando gli esponenti politici locali iniziano ad avere un ruolo maggiore nella gestione degli interventi, i benefici della Cassa si affievoliscono per tutti i Comuni coinvolti e lo fanno in maniera più intensa per i territori che appartenevano in precedenza al Regno delle Due Sicilie².

Negli anni '80, l'intervento della Cassa è andato perdendo di intensità, ma senza smarrire la connotazione assistenziale che aveva acquisito nel decennio precedente. Alla dismissione della Cassa seguono due fasi problematiche per il Mezzogiorno:

- il periodo della "Programmazione negoziata" (1996-2006), caratterizzato da una politica *place-based* governata dal basso, con
- il periodo di "Abbandono del Sud" (2006-2011) governato dalla

² Nonostante l'eleganza formale dell'approccio di D'Adda e de Blasio è opportuno rilevare un potenziale problema di misurazione. La seconda fase della Cassa coincide con un periodo nel quale il paradigma dello sviluppo tramite insediamenti industriali relativamente grandi (le «cattedrali», non sempre nel deserto) entra in crisi. Questo cambiamento è di per sé legato a fenomeni (la crisi energetica, la crescente importanza del capitale umano e immateriale) non connessi all'efficacia intrinseca delle politiche di spesa.

convinzione che gli interventi politici nel Mezzogiorno fossero intrinsecamente inefficaci.

Diversi studi che valutano l'efficacia della "Programmazione negoziata" (patti territoriali, contratti di programma, Legge 488/1992) ne evidenziano una performance insoddisfacente, soprattutto in relazione al miglioramento della produttività (si vedano i lavori citati in Coppola et al., 2018). La mancanza di una *governance* efficace e la frammentazione degli interventi sono spesso evocati in questi studi come cause di questo risultato poco brillante.

Infine, durante il periodo dell' "Abbandono del Sud" una cospicua quantità di risorse finanziarie, precedentemente destinate al Sud, sono stati riorientati alle regioni del Centro-Nord (Prota e Viesti, 2012; Marinuzzi e Tortorella, 2017). Apparentemente, però, questo ridimensionamento delle risorse non ha portato ad alcuna maggiore efficacia nel loro uso.

3. La letteratura empirica recente

Negli ultimi decenni il dibattito sulla efficacia delle politiche di riduzione dei divari territoriali ha riguardato principalmente l'impatto dei fondi strutturali europei sulla riduzione dei divari.

Uno dei primi studi che prende in considerazione la politica di coesione nelle regioni italiane è Percoco (2005). Per il periodo di programmazione 1994-1999 e sei regioni del Mezzogiorno, si considera una funzione Cobb-Douglas in cui il PIL dipende da capitale privato, infrastrutture sociali ed economiche, l'occupazione e il capitale umano. Gli effetti dei fondi UE sul PIL sono imputati tramite il peso che la loro spesa ha sull'andamento di queste variabili, e sono sostanzialmente positivi anche se eterogenei.

Coppola e Destefanis (2007, 2015) considerano tutte le regioni dal 1989 al 2006, e utilizzano una procedura non-parametrica a due stadi per scomporre l'evoluzione del PIL pro capite in vari elementi e misurare l'impatto dei fondi UE (di fonte RGS) su ognuno di questi elementi. Essi trovano un impatto positivo, che però si assottiglia per accumulazione del capitale e occupazione, sino a scomparire negli anni più recenti.

Aiello e Pupo (2009) stimano un modello di convergenza neoclassico aumentato con l'ammontare dei fondi UE (di fonte CPT) per tutte le regioni dal 1996 al 2007. Essi trovano un debole impatto dei fondi (maggiore nelle regioni del Mezzogiorno) sul PIL pro capite, mentre, in contrasto coi lavori precedenti, non trovano alcun effetto sulla produttività del lavoro.

Barone et al. (2016) applicano un'analisi controfattuale tesa a dimostrare che i fondi UE producono effetti solo a breve termine. Essi trovano che, quando l'Abruzzo non beneficiato più dei fondi UE per la convergenza dopo il 2000, il PIL pro capite

della regione non cresce come nel periodo precedente e interpretano questo risultato come evidenza che i fondi UE non hanno attivato un processo di crescita endogena.

Coppola et al. (2018) usano dati di fonte Ragioneria Generale dello Stato per analizzare congiuntamente l'impatto sul PIL *pro capite* delle venti regioni dei fondi UE e di alcuni fondi nazionali dal 1994 al 2013. Tenendo conto del meccanismo di assegnazione dei fondi e dell'incidenza del contesto socio-economico regionale. Essi trovano un impatto positivo dei fondi UE, e, per i fondi nazionali, un impatto di importanza minore per i sussidi di parte corrente alle imprese. La capacità di *governance* delle regioni ha un impatto solo per questi ultimi.

Arbolino et al. (2018) quantificano gli effetti della politica di coesione per il periodo 2007-2013, applicando un'analisi di panel. In particolare, essi analizzano l'impatto congiunturale di breve periodo nei mercati del lavoro regionali e trovano che la politica di coesione, sebbene sia una politica di natura strutturale ha effetti positivi di natura anticiclica ed è condizionata altresì in misura positiva dal livello della qualità delle istituzioni regionali.

Destefanis et al. (2020), utilizzano un modello VAR bayesiano, stimano i moltiplicatori di diverse tipologie di spesa pubblica nelle 20 regioni amministrative italiane nel periodo 1994-2016. I risultati evidenziano che i fondi UE, rispetto agli altri tipi di spesa pubblica, forniscono i moltiplicatori più elevati. Un'analisi esplorativa della distribuzione dei moltiplicatori tra regioni e tipi di spesa suggerisce che i valori regionali dei moltiplicatori sono associati positivamente alla quantità di risorse inutilizzate e alla dimensione della regione.

Vi sono poi alcuni lavori che valutano l'impatto dei fondi UE su dati sub-regionali o di impresa.

Ciani e De Blasio (2015) stimano l'impatto dei fondi UE su occupazione, popolazione, e prezzi degli immobili nei Sistemi Locali del Lavoro del Mezzogiorno per il periodo 2007-2013. Essi trovano un impatto alquanto limitato dei fondi.

Albanese et al. (2019) misurano l'impatto del Fondo di Sviluppo Regionale sulla produttività totale dei fattori stimata a livello di singola impresa (i dati sono relativi a imprese del Mezzogiorno per il periodo 2007-2015). I risultati ottenuti mostrano l'inefficacia del Fondo di Sviluppo Regionale, a eccezione della quota spesa in infrastrutture.

Infine, alcuni lavori applicano il metodo della Regression Discontinuity Design, considerando come discontinuità geografica i confini amministrativi tra i Comuni appartenenti alle regioni sotto l'Obiettivo 1 della politica di coesione UE e quelli (confinanti) rientranti nelle altre regioni.

In Giua (2017), dove la variabile di risultato è la variazione dell'occupazione intercorsa (su dati censuari) tra il 1991 e il 2001, si trova che la politica regionale europea ha un effetto positivo sulla dinamica dell'occupazione nelle regioni

Obiettivo 1 e non c'è alcun effetto di spiazzamento ai danni dell'occupazione nelle altre regioni. L'impatto è particolarmente positivo per alcuni settori chiave (industria, costruzioni, commercio al dettaglio, turismo). Tuttavia, in un articolo più recente, Crescenzi e Giua (2019) trovano che gli effetti positivi sull'occupazione tratti dall'appartenenza alle regioni dell'Obiettivo 1 non sussistevano più in Italia durante la recente crisi.

Albanese et al. (2021) presentano stime dell'efficacia dei fondi UE su alcuni indicatori di benessere regionale, compresi i risultati, educativi, sanitari e demografici, per il periodo 2007-2013. Essi trovano un modesto impatto della politica sull'occupazione giovanile, sul tasso di attività femminile e sull'istruzione terziaria. Inoltre, affermano che la qualità delle istituzioni, del capitale umano e della densità urbana influiscono solo sulla capacità della politica di determinare effetti significativi sul PIL e sull'occupazione.

Utilizzando discontinuità geografiche analoghe alle precedenti, Cerqua e Pellegrini (2021) stimano l'impatto di tutti i progetti pubblici sullo sviluppo locale per il periodo 2007-2015. I risultati delle politiche di coesione sono prevalentemente nulli per il reddito locale (dati di fonte MEF) e positivi per il numero delle unità locali e i loro addetti (dati di fonte ASIA).

4. Considerazioni conclusive

Esprimere un giudizio sulla relazione tra politiche pubbliche e divari territoriali in Italia non è cosa semplice. Gli studi empirici non giungono a risultati univoci, anche se, con vari caveat, emerge un impatto dei fondi UE sul PIL, e, in misura minore, sull'occupazione. Risulta difficile trovare ragioni sistematiche di questi differenti risultati anche perché essi sussistono tra lavori simili per metodologia adottata, e non è possibile chiarire se l'evoluzione nel tempo di PIL e occupazione dipenda da una diversa efficacia nel tempo della politica. Alcune possibili spiegazioni, che forse non hanno ancora trovato la meritata attenzione in letteratura, riguardano:

- 1) il trattamento dinamico dei dati di spesa (si vedano Coppola et al., 2018), e la complessità dei legami dinamici tra PIL e occupazione, che era stata peraltro messa in evidenza da Percoco (2005);
- 2) il fatto che i fondi destinati all'occupazione possano essere ascritti soprattutto al Fondo Sociale Europeo, le cui modalità di *governance* differiscono da quelle degli altri fondi (per esempio in termini di grande frammentazione dei progetti);
- 3) l'utilizzazione di banche dati comunque molto eterogenee, sia nell'ambito macro, che microeconomico.

Peraltro, un filo rosso dell'analisi è la qualità istituzionale, che sembra essere da

molti riscontri inferiore nel Mezzogiorno. L'idea di fondo di gran parte della letteratura è che dando le capacità di spesa in mano alle regioni si è affievolita l'efficacia dell'intervento. A questo proposito però, bisogna notare che la *governance* dei fondi UE sembra garantire una loro maggiore efficacia rispetto ai fondi finanziati a livello nazionale (si vedano in particolare Coppola et al., 2018). D'altro canto, la riduzione della spesa pubblica nel Mezzogiorno durante gli ultimi quindici anni non sembrerebbe aver portato a un miglioramento della qualità istituzionale. Inoltre, se la risposta al problema della qualità istituzionale si indirizzasse al riaccentramento delle decisioni di spesa, bisognerebbe chiedersi se il governo centrale non abbia perso capacità operativa in questi anni. Ovviamente, questa perdita potrebbe riguardare sia il deterioramento del know-how degli operatori pubblici che delle modifiche giuridiche e istituzionali che avrebbero ridotto il potere di intervento del governo centrale.

In conclusione, gli ingenti fondi che saranno impegnati nei prossimi anni forniscono la base per una ripresa degli investimenti pubblici la cui rilevanza, soprattutto per l'economia del Mezzogiorno, non può essere sottovalutata. D'altra parte, si pone, non solo del Sud, la problematica delle capacità gestionali dell'apparato pubblico, a livello sia centrale che locale. A questo proposito ci sia consentito di sottolineare la necessità di potenziare il ruolo delle conoscenze economiche, giuridiche, e statistiche e delle loro interazioni per una politica migliore, più basata sui riscontri empirici e un attento monitoraggio della sua efficacia (*evidence-based policy making*, Sanderson, 2002). È utile ricordare in questo ambito il recente dibattito su Indici di Allerta e Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, nel quale il Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e, soprattutto, Confindustria hanno sollecitato (e ottenuto) il rinvio al 2024 e la probabile abrogazione del sistema di allerta e prevenzione. Ciò in virtù del fatto che un'attenta valutazione economica, giuridica e quantitativa dell'art. 13 c.c.i.i. ha indicato che l'applicazione di questo articolo porterebbe circa il 70% delle imprese italiane a essere sottoposte alla disciplina della crisi di impresa (Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, 2019; Cerved, 2020; Confindustria, 2020).

Riferimenti bibliografici

- Aiello F., Pupo V. (2012). Structural Funds and the Economic Divide in Italy, *Journal of Policy Modelling*, 34 (3), 403-418.
- Albanese G., Carrieri V., Speziali M. (2021). Looking for a Star: Evaluating the Effect of the Cohesion Policy on Regional Well-Being, *IZA Discussion Papers*, 14521.
- Albanese G., De Blasio G., Locatelli A. (2019). Place-based Policy and Local TFP, *Temi di discussione della Banca d'Italia* n. 1253
- Arbolino R., Di Caro P., Marani U. (2020). Did the *Governance* of EU Funds Help Italian Regional Labour Markets during the Great Recession?. *Journal of Common Market Studies*, 58, 235-255.
- Barone G., David F., De Blasio G. (2016). Boulevard of Broken Dreams: The end of EU funding (1997, Abruzzi, Italy), *Regional Science and Urban Economics*, 60, 31-38
- Carrascal-Incera A., McCann, Ph., Ortega-Argilés, R., Rodríguez-Pose A. (2020). UK Interregional Inequality in a Historical and International Comparative Context. *National Institute Economic Review*. 253. R4-R17.
- Cerqua A., Pellegrini G. (2021). How much does state aid mitigate employment losses? Local policy effects at a time of economic crisis, *Regional Studies*, DOI:10.1080/00343404.2021.2003319.
- Cerved (2020). Analisi d'impatto dell'applicazione degli indici di allerta, 24 gennaio.
- Ciani E., De Blasio G. (2015). European structural funds during the crisis, evidence from Southern Italy, *IZA Journal of Labor Policy*, 4, 1, 20.
- Confindustria (2020). Dlgs. correttivo al Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, 18 giugno - Affari Legislativi.
- Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (2019). Crisi d'impresa. Gli indici dell'allerta, 20 ottobre.
- Coppola G., Destefanis S. (2007). Fondi Strutturali, produttività, occupazione: uno studio sulle regioni italiane, *Rivista di Economia e Statistica del Territorio*, 85-113.
- Coppola G., Destefanis S., Marinuzzi G., Tortorella W. (2018). European Union and nationally based cohesion policies in the Italian regions, *Regional Studies*, DOI: 10.1080/00343404.2018.1447099.
- Coppola G., Destefanis S. (2015). Structural Funds and Regional Convergence: Some Sectoral Estimates for Italy in Pastore F., Mussida C. (2015), *Geographical Labor Market Imbalances*, Springer AIEL Series in Labour Economics.
- Crescenzi R., Giua M. (2019). One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states, *Regional Studies*.
- D'Adda G., de Blasio G. (2017). Historical Legacy and Policy Effectiveness: The Long-Term Influence Of Preunification Borders In Italy, *Journal of Regional Science*, 57(2), 319-341.
- De Grauwe P. (2013). *Economia dell'Unione Monetaria*, Il Mulino, Bologna.
- Destefanis S., Di Serio M., Fragetta, M. (2020). Regional multipliers across the Italian regions, No 2020-04, Discussion Paper series in Regional Science & Economic Geography, Gran Sasso Science Institute, Social Sciences.
- European Union (2021). The EU's 2021-2027 Long Term Budget and Next Generation EU <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>
- Giorcelli M., Bianchi N. (2021). Reconstruction Aid, Public Infrastructure, and Economic Development: The Case of the Marshall Plan in Italy, NBER Working Paper 29537, December.
- Giua M. (2017). Spatial Discontinuity for the Impact assessment of the EU Regional Policy; The Case of Italian Objective Regions, *Journal of Regional Science*, 57, 1, 109-131.
- Marinuzzi, G., Tortorella W. (2017). L'effetto doping delle risorse straordinarie sulla spesa della PA italiana, *Quotidiano Enti Locali & Pa - Sole24Ore*, 16 novembre.

Martinelli F. (2020). Lost in Translation? Regional Policy from National Strategy to EU Competitive Framework, *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1-2, 85-123.

Percoco M. (2005). The Impact of Structural Funds in the Italian Mezzogiorno, 1994-1999, *Régions et Développement*, 21, 141-153.

Prota F., Viesti G. (2012). Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario, Il Mulino, Bologna.

Sanderson I. (2002). Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making, *Public Administration* 80 (1), 1-22.

Sapienza R. (2000). La politica comunitaria di coesione economica e sociale, Il Mulino, Bologna.

La dimensione territoriale del PNRR: verso un'era di finanza pubblica straordinaria

di WALTER TORTORELLA

SOMMARIO: 1. *Next Generation EU* e la complementarità con le risorse della coesione. – 2. La dimensione territoriale del PNRR. – 3. Verso un'era di finanza pubblica straordinaria. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Next Generation EU* e la complementarità con le risorse della coesione

Il PNRR si prospetta come uno dei principali interventi di rilancio del sistema economico e produttivo nazionale degli ultimi 70 anni. È ciò non soltanto per una questione strettamente di entità finanziaria ma soprattutto perché dovrebbe offrire l'opportunità di ripensare il Paese che vorremo lasciare alle future generazioni, da cui stiamo prendendo a prestito una mole di danaro senza precedenti. Un'occasione unica che scaturisce da una tragedia: la pandemia da Covid 19; una tragedia simile ad un conflitto bellico. Come una guerra fa contare milioni di morti ma a differenza di una guerra ci lascia in eredità la crisi di molte delle componenti della domanda aggregata, un debito pubblico senza precedenti, una massa di risparmio delle famiglie pari quasi al 70% dello stesso debito pubblico ed una caduta della produttività, che da oltre quindici anni già rappresentava uno dei nostri principali talloni di Achille. Appare difficile immaginare quali scenari ci attendano, anche se gran parte dei Governi non possono che delineare futuri rosei. Ma, con la dovuta misura, si può affermare che la politica economica del Paese dovrà affrontare già per il prossimo quinquennio:

- un aumento di divari territoriali non solo di carattere infraregionale ma interregionale;
- una nuova geopolitica della redistribuzione delle risorse territoriali;
- una crescente difficoltà a stare dentro un *frame* comunitario di politiche economiche, sociosanitarie, ambientali, della sicurezza e dell'immigrazione di fronte al prosperare di interessi divergenti di blocchi statuari a geometria variabile;
- la concomitanza e convivenza tra diversi regimi di aiuto e per differenti *stakeholder* che busseranno per la prima volta alla porta della coesione;

- la sovrapposizione tra misure contributive, misure distributive, misure a fondo perduto, misure a prestito, ecc.;
- una rivisitazione in chiave solidaristica del bilancio dell'Unione che necessiterà di tutto il sostegno della Banca Centrale Europea oltre che degli Stati membri;
- un'emergenza di redditività e occupazionale senza termini di paragone nell'Europa post Seconda Guerra mondiale, che non potrà basarsi solo su incentivi alla domanda;
- la crisi dei processi produttivi figli della globalizzazione che spingerà, in alcuni settori come il sociosanitario, la farmaceutica, *l'automotive* piuttosto che la meccanica avanzata verso forme di neo autarchia e contrazione degli scambi;
- il ritorno in maniera sempre più preponderante dello Stato nell'economia con una morbosa, quanto perniciosa tentazione di tenere in vita "carcasce" industriali per finalità occupazionali;
- Stati dalle infrastrutture industriali robuste ma sempre più fortemente indebitati in balia di mercati finanziari più attratti dalle triple A che dalle economie reali.

Di fronte a questo possibile scenario *Next Generation EU* (NGEU) rappresenta la grande novità del bilancio pluriennale 2021-2027 dell'Unione Europea, che porta la rubrica 2 sulla coesione ad un valore complessivo di oltre 1.000 miliardi di euro¹. In altri termini, la rubrica 2 del bilancio europeo 2021-2027 vale da sola l'intero bilancio del periodo 2014-2020. NGEU impatta trasversalmente su molti ambiti di intervento del bilancio comunitario, ma senza dubbio il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), istituito con il Regolamento 2021/241, è la novità più rilevante, in quanto finanzia i Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR). Nell'ambito dell'iniziativa *Next Generation EU*, l'Italia ha ricevuto risorse afferenti al Dispositivo di Ripresa e Resilienza per un importo complessivo pari a 191,5 miliardi di euro da impiegare nel periodo 2021-2026 attraverso l'attuazione del PNRR (di cui 51,4 miliardi per progetti in essere).

Al fine di finanziare tutti i progetti ritenuti validi e in linea con la strategia del PNRR le risorse sono state integrate tramite il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per 15,6 miliardi di euro, con l'istituzione del Fondo Nazionale Complementare, per un importo complessivo pari a 30,6 miliardi di euro, e con le risorse pari a 13

¹ Per un maggior dettaglio si veda "La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato di attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020" Undicesima edizione – 2021; Fondazione IFEL-ANCI.

miliardi di euro che sono state assegnate per il tramite del Fondo REACT-EU. L'intervento di ulteriori fondi oltre la facility sulla ripresa e la resilienza porta il PNRR dell'Italia ad un valore complessivo di 235,1 miliardi di euro.

L'ulteriore aspetto caratterizzante del PNRR è che questo si configura non solo come un programma di investimenti, ma anche come un programma di 63 riforme strutturali articolate in tre macro-tipologie: riforme orizzontali (ad esempio, pubblica amministrazione e giustizia), riforme abilitanti (ad esempio, norme su appalti pubblici, ICT, legge sulla concorrenza, corruzione, federalismo fiscale, riduzione del tax gap) e riforme settoriali (ad esempio, lavoro, istruzione, università, trasporti). Riforme strutturali e investimenti sono articolati in 6 settori prioritari di intervento per il periodo 2021-2026, e segnatamente:

1. Transizione digitale, con un budget pari a 40,29 miliardi di euro, il 21,0% del totale;
2. Transizione verde, con un budget pari a 59,46 miliardi di euro, il 32,1% del totale;
3. Infrastrutture per la mobilità sostenibile, con un budget pari a 25,40 miliardi di euro, il 13,2% del totale;
4. Istruzione e ricerca, con un budget pari a 30,88 miliardi di euro, il 16,3% del totale;
5. Inclusione e coesione, con un budget pari a 19,85 miliardi di euro, il 10,37% del totale;
6. Salute e resilienza, con un budget pari a 15,63 miliardi di euro, l'8,63% del totale.

Le 6 Missioni si suddividono a loro volta in 16 Componenti che si attuano attraverso le 63 riforme citate e 134 investimenti. Dei 191,5 miliardi di euro che compongono la quota RRF del PNRR italiano, 68,9 miliardi sono sovvenzioni e 122,6 miliardi sono prestiti. Questa è una rilevante novità nei rapporti finanziari tra Stati membri e Unione europea che attiva i prestiti da un debito "apparentemente comune" europeo, individua i PNRR come contratti di performance e non come programmi di spesa e pone l'accento sulla capacità di dimostrare risultati tangibili. Questo significa che è stato individuato un set di traguardi e obiettivi associati a riforme e investimenti da conseguire entro scadenze prestabilite e le tranche di pagamento da parte della Commissione avverranno sulla base del soddisfacente conseguimento degli obiettivi e non sulla base della spesa effettivamente erogata.

Da questa veloce ricostruzione emergono alcune chiare caratteristiche del PNRR, che incrocia temporalmente nel suo periodo di attuazione la programmazione 2021-2027 dei Fondi strutturali. Quale potrà essere la complementarità tra questi strumenti per evitare il rischio di sovrapposizioni o spiazamenti degli

investimenti pubblici soprattutto al livello territoriale è uno dei temi prioritari ai quali prestare attenzione nei prossimi anni. La stessa bozza di Accordo di Partenariato tratta il tema della complementarità e delle sinergie con gli ambiti di intervento del PNRR. D'altro canto, la stessa coesistenza nel bilancio dei Fondi per la coesione e del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ne indica la natura riferita agli obiettivi di coesione economica e sociale, come tra l'altro previsto dallo stesso Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Anche il finanziamento dello strumento REACT-EU all'interno di *Next Generation EU* è un punto di contatto importante tra coesione e PNRR. REACT-EU è lo strumento che potenzia la programmazione 2014-2020 della politica di coesione e viene attuato entro le scadenze previste da quella programmazione (31 dicembre 2023).

Al contempo, il PNRR ha tra i suoi obiettivi generali anche il riequilibrio territoriale, tanto che è previsto che almeno il 40% delle risorse territorializzabili venga destinato al Mezzogiorno. Questa quota Mezzogiorno andrebbe a sommarsi alla componente dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 destinata al Mezzogiorno che - comprensiva del cofinanziamento nazionale - è pari a circa 54 miliardi. Oltre alla concentrazione territoriale, ci sono anche molti terreni comuni di intervento tra i due strumenti del PNRR e della politica di coesione. Un aspetto cruciale sarà comunque quello del coordinamento nella fase attuativa. L'Accordo di Partenariato prevede che rappresentanti della struttura centrale di coordinamento del PNRR parteciperanno attivamente al Comitato dell'AdP. La creazione di meccanismi unitari di coordinamento e monitoraggio favorirà il potenziamento della capacità istituzionale e l'apprendimento delle politiche d'investimento pubblico tra tutti i livelli di governo. La dichiarazione programmatica dell'AdP è che saranno il target e la scala territoriale di intervento, nonché la tempistica di realizzazione degli interventi (in virtù del fatto che la tempistica dei Programmi della coesione è più lunga di quella del PNRR) i criteri di demarcazione di progetti complementari o integrativi ad interventi del PNRR. In altri termini il carattere aggiuntivo delle risorse della coesione dovrà essere garantito per massimizzare gli effetti di interventi realizzati anche con il sostegno del PNRR. Per le linee di intervento da attivare attraverso i Programmi della politica di coesione, laddove complementari o integrative rispetto agli investimenti e iniziative programmati nell'ambito del PNRR, saranno previste opportune declinazioni e differenziazioni in termini di target e scala dell'intervento. In alcuni casi, la previsione di analoghe misure o strumentazioni è giustificata anche dalla rilevanza dei fabbisogni e dalla diversa tempistica di realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR rispetto ai Programmi della coesione, il che consentirà di capitalizzare i risultati ottenuti nell'ambito del PNRR, favorendo il loro consolidamento e assicurandone il prolungamento nel tempo. Dal punto di vista della gestione si possono

rinvenire diverse analogie piuttosto che sostanziali differenze. La sfida dell'attuazione, soprattutto con riferimento al coinvolgimento dei beneficiari finali, in particolare enti locali, sarà quella cruciale, per la quale la sinergia tra i due strumenti in termini di aumento della capacità amministrativa dei soggetti coinvolti nel ciclo della programmazione e attuazione dovrà vedere il necessario e giusto coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali, anche per favorire il maggior coordinamento possibile tra i titolari delle misure di intervento (amministrazioni centrali per il PNRR e amministrazioni centrali e regioni per la politica di coesione).

2. La dimensione territoriale del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e le risorse relative al nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione comportano insieme l'allocazione di un ammontare di risorse la cui spesa nel periodo di tempo concesso per l'attuazione rappresenta insieme un'opportunità e una sfida inedita per i territori e le loro amministrazioni.

Come già ricordato il PNRR prevede progetti per un valore complessivo pari a 235,1 miliardi di euro, di cui 191,5 a valere sul Recovery and Resilience Facility, 13 su REACT-EU, e 30,6 sul Fondo complementare nazionale. Il Piano è articolato in 6 Missioni e 16 Componenti, nelle quali la dimensione territoriale è trasversalmente presente. Sono infatti le Regioni e gli Enti Locali i soggetti chiamati a dare attuazione a parte rilevante delle azioni previste dal Piano. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha identificato in 87,4 miliardi di euro le risorse la cui gestione sarà di loro competenza (Tabella 1).

Tabella 1 Investimenti PNRR la cui realizzazione compete a regioni ed enti locali

Missione	Miliardi di euro		
	Recovery and Resilience Facility (RRF)	Fondo complementare	Totale
Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	11,0	3,1	14,1
Rivoluzione verde e transizione ecologica	21,1	3,4	24,5
Infrastrutture per una mobilità sostenibile		4,5	4,5
Istruzione e ricerca	9,8		9,8
Inclusione e coesione	18,1	2,4	20,5
Salute	11,6	2,4	14,0
Totale	71,5	15,9	87,4

Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR Italia. Presentazione al Consiglio dei Ministri, 24 aprile 2021

Nel dossier "Comuni e Città nel PNRR"² dell'ANCI sono stati selezionati investimenti per circa 50 miliardi di euro che vedono tra i soggetti attuatori comuni e città metropolitane. Tra questi è possibile citarne alcuni che assumono qui rilievo per la loro dimensione esplicitamente territoriale. Per quanto riguarda la Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" è possibile menzionare l'investimento 2.1 "Attrattività dei borghi" della Componente M1C3 "Turismo e cultura 4.0". Si tratta di un "Piano Nazionale Borghi" finanziato con un miliardo: «un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico»³.

La Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" oltre ad essere la più rilevante in termini economici vede al proprio interno interventi con forte impatto territoriale. Tra questi è possibile menzionare l'investimento da 1,5 miliardi per la realizzazione di nuovi impianti di gestione rifiuti e ammodernamento di impianti esistenti, l'investimento da 3,6 miliardi per lo sviluppo del trasporto rapido di massa nei centri urbani, l'investimento da 6 miliardi per interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni⁴. La Missione 4 "Istruzione e ricerca" vede il diretto coinvolgimento degli enti locali nella realizzazione di nuovi edifici e servizi scolastici. È il caso, tra gli altri investimenti, del Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia, finanziato con 4,6 miliardi di euro, e del Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica, finanziato con 3,9 miliardi. La Missione 5 "Inclusione e coesione" è quella che più di tutte vede al proprio interno investimenti con esplicita dimensione territoriale. Nella Componente M5C2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore" è previsto l'investimento da 3,3 miliardi in "progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale" destinato ai Comuni con più di 15.000 abitanti⁵. Nella stessa Componente sarà attuato l'investimento 2.2 "Piani Urbani Integrati". Con 2,92 miliardi, l'investimento è «dedicato alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il

² Reperibile all'indirizzo: <https://www.anci.it/wp-content/uploads/Documento-Anci-Comuni-e-citta-nel-Pnrr-28-ottobre-2021.pdf>

³ I testi citati in questo Focus sono ripresi dai contenuti del PNRR trasmesso alla Commissione europea (www.governo.it).

⁴ Risorse in essere secondo quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2019 (articolo 1, comma 139, Legge 30 dicembre 2018, n. 145).

⁵ Risorse già parzialmente in essere secondo quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2020 (articolo 1, commi 42 e 43, Legge 27 dicembre 2019 n. 160).

consumo di suolo edificabile». Ancora a valere sulla Componente M5C2 si possono qui menzionare il Programma Innovativo per la Qualità dell'Abitare, che finanzia con 2,8 miliardi interventi di riqualificazione di aree urbane e dell'edilizia residenziale⁶, e l'investimento "Sport e Inclusione sociale" che con 700 milioni «è finalizzato a favorire il recupero delle aree urbane puntando sugli impianti sportivi e la realizzazione di parchi urbani attrezzati».

Nella stessa Missione è prevista la Componente M5C3 "interventi speciali per la coesione territoriale". Questa Componente contribuisce ad attivare sinergie tra PNRR e politica di coesione, in particolare con l'investimento 1.1 "Strategia nazionale per le aree interne" che con 830 milioni punta a «sostenere investimenti che innalzino l'attrattività di questi luoghi, invertendo i trend di declino che li colpiscono (infrastrutturali, demografici, economici), e facilitino meccanismi di sviluppo». Investimenti con esplicita dimensione territoriale sono anche reperibili tra quelli finanziati dal Fondo complementare al PNRR con risorse nazionali. Tra questi è possibile qui menzionare il Programma "Sicuro, Verde, Sociale" che con 2 miliardi finanzia interventi per la riqualificazione e l'efficientamento energetico del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

L'investimento "Interventi per le aree del terremoto del 2009 e 2016" finanzia con 1,8 miliardi azioni di messa in sicurezza e opere pubbliche. A questi si affianca l'investimento da 300 milioni per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza delle strade nei territori della Strategia Nazionale per le Aree Interne. Il Piano si basa su tre priorità trasversali, una delle quali è volta a «ridurre il divario di cittadinanza». Si legge infatti nel PNRR che l'obiettivo del Piano è quello di «accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord». Per questo, si legge ancora nel Piano, si è deciso di «investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34 per cento previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale». In particolare, la quota di risorse destinate al Sud per ciascuna Missione secondo le stime rese pubbliche dal Governo è la seguente⁷:

- Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura: 14,6 miliardi (36,1%).
- Rivoluzione verde e transizione ecologica: 23 miliardi (34,3%).
- Infrastrutture per la mobilità sostenibile: 14,5 miliardi (53,2%).

- Istruzione e ricerca: 14,6 miliardi (45,7%).
- Inclusione e coesione: 8,8 miliardi (39,4%).
- Salute: circa 6 miliardi (35/37%).

Perché gli obiettivi di territorializzazione degli investimenti trovino attuazione è necessario il soddisfacimento di alcune condizioni abilitanti. Tra le altre, si segnala l'esigenza di una sinergia tra i diversi strumenti di investimento. Come già evidenziato, particolare rilevanza assume il raccordo tra PNRR e politica di coesione su cui l'AdP ricorda come «per entrambi gli strumenti di intervento (PNRR e politica di coesione) sfide cruciali sono quelle dell'innovazione e digitalizzazione e della transizione "verde" dell'economia». A questo scopo si prevede «Il coordinamento della fase attuativa, la sorveglianza e il monitoraggio sinergico degli interventi della politica di coesione con il PNRR (...) con la partecipazione attiva al Comitato AP di rappresentanti della struttura centrale di coordinamento operativo e monitoraggio del PNRR». Un altro e fondamentale requisito è il rafforzamento delle amministrazioni degli enti locali, su cui a fronte di importanti innovazioni introdotte dal decreto 80/2021 (successivamente convertito con L. 6 agosto 2021, n. 113) resta sul campo l'esigenza di una semplificazione delle procedure autorizzative perché gli enti locali siano messi in piena condizione di attuare gli investimenti previsti⁸.

3. Verso un'era di finanza pubblica straordinaria

Dalla disamina delle politiche pubbliche e delle risorse messe in campo per i prossimi 10 anni (vedi Tabella 2) appare evidente che il Paese entrerà in una nuova era di finanza pubblica straordinaria costituita di risorse a fondo perduto e risorse a debito. Un debito lungo, nazional-europeo, con tassi garantiti e contenuti rispetto a quelli a cui l'Italia si sarebbe dovuta esporre presentandosi da sola sui mercati, ma pur sempre debito da restituire e che certo non consentirà ulteriori spazi di indebitamento. Anzi si ricomincia a parlare di Patto di Stabilità e nel 2023 la rivisitazione delle regole fiscali europee riguardanti i bilanci nazionali, unitamente ad una potenziale inversione di tendenza rispetto alla politica monetaria degli ultimi anni dalla BCE, potrebbe fortemente ridimensionare la nostra politica di spesa pubblica in disavanzo perseguita negli ultimi anni. Così se è a tutti chiaro che nei prossimi anni vi sarà un aumento certo della spesa in conto capitale, non può non preoccupare l'altrettanto aumento certo della spesa corrente (fra l'altro, l'Italia è il Paese in Europa che ha fatto registrare il maggior incremento del

⁶ Risorse già parzialmente in essere secondo quanto previsto dalla Legge di Bilancio 2020 (commi 437 e seguenti dell'articolo 1, Legge n. 160 del 2019).

⁷ Il Mezzogiorno nel PNRR. L'obiettivo complessivo: ridurre il divario di cittadinanza (www.governo.it).

⁸ Audizione alla Camera, Canelli: "Accelerare i tempi per completare opere previste e assunzioni" (12 novembre 2021, Reperibile all'indirizzo: www.anci.it).

rapporto debito/PIL nel 2020) e la necessità di trovare una modalità per alimentarla (che difficilmente potrà essere in disavanzo).

TABELLA 2 Le risorse straordinarie e aggiuntive in Italia per i prossimi 10 anni

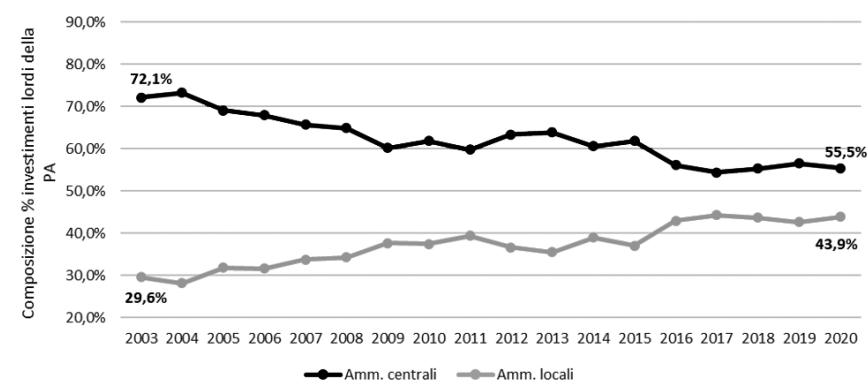
CHIUSURA COESIONE 14-20 (5 Fondi) ancora da spendere*:	38,6 mld €
FSC 14-20 ancora da spendere*:	43,5 mld €
NUOVA COESIONE 21-27 (risorse UE+cofinanz. naz.):	82,2 mld €
FEASR+FEAMPA 21-27	11,59 mld €
FSC 21-27:	73,5 mld €
PNRR:	235,1 mld €
Totale: 484 mld €	

*Elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati CohesionData e RGS al 30.06.2021

Ne consegue che se tutte le risorse finanziarie elencate non saranno impiegate dall'Italia in modo efficiente e ancor più efficace, appare alto il timore di ritrovarsi con un Paese più indebitato e meno rafforzato in termini di potenziale di crescita. Potenziale di crescita che richiederebbe un disegno di politica industriale che ci faccia passare da un sistema generalizzato di «ancore di salvataggio» ad un sistema di sostegno alle «imprese trainanti». Stiamo entrando in un'era mai sperimentata e che di fatto porterà una macchina amministrativa del Paese, che negli ultimi 10/15 anni a seguito delle politiche di austerità e del Patto di stabilità era stata smontata e orientata «a non spendere», a riconvertirsi completamente in una corsa contro il tempo con l'obiettivo di realizzare con efficienza ed efficacia investimenti necessari a far crescere la domanda aggregata di almeno 3 o 4 punti percentuali l'anno per tenere sotto controllo il rapporto debito/PIL. Di fronte a questo ammontare corposo di risorse si intravede una potenziale pernicioso frammentazione degli interventi destinati a Comuni e Città (su periferie, rigenerazione urbana, riqualificazione degli edifici, infrastrutture sociali, mobilità, rifiuti, digitalizzazione, ecc.). Molti interventi che prevedono i Comuni e le Città Metropolitane quali beneficiari sembrano, infatti, affidati ad una molteplicità di soggetti programmatori (per lo più Ministeri) che, in caso di «inadempienza» dei soggetti beneficiari ritornano al via, cioè alle Amministrazioni centrali dello Stato. Per la messa a terra di queste risorse si prevede prevalentemente lo strumento del «bando». Questo rischia di generare nei prossimi mesi una «pressione di risposta» fortissima sulle amministrazioni locali, un allungamento dei tempi e una diminuzione di efficienza con conseguenze sulla qualità dei progetti e sulla velocità della spesa.

D'altra parte, il quadro della *governance*, nonostante il D.L. 77/2021 - *Governance* del PNRR e Semplificazione, resta ancora per molti beneficiari nebuloso; le interlocuzioni informali con i diversi Ministeri sembrano definire uno scenario nel quale si sovrappongono le diverse policy e si intrecciano le differenti tipologie di finanziamento. Sovrapposizioni che diventano complesse da dipanare anche rispetto al nuovo AdP che, tra l'altro, risponde ad un diverso modello di *governance*. La filiera dell'impegno e spesa, Presidenza del Consiglio, MEF, Cabina di regia, Ministeri, Regioni, Amministrazioni locali, ecc...sembra rispecchiare, almeno in parte, uno schema simile a quello della politica di coesione che risente di un'architettura complessiva decisamente pesante e macchinosa. Ovvero si è partiti con uno schema altamente ingegneristico centralizzato per arrivare ad una messa a terra che richiede necessariamente - considerando l'attuale ordinamento dello Stato - l'intervento dei diversi livelli di governo territoriali che però in questi 10 anni hanno visto ridurre il loro personale di oltre il 20% e aumentare sensibilmente l'età media con un contestuale congelamento del sistema di competenze. Se si esamina, poi, il processo di attribuzione dei fondi, per dirla con le parole del Prof. G. Sapelli, «ben si comprende come alla dinamica della vita parlamentare si sia sovrapposta una rete decisionale che può solo essere turbata e arrestata nel suo svolgersi meccanico dalla vita stessa della politica». Una rete decisionale burocratistica, che è la stessa su cui si è basata il Paese negli ultimi 30 anni e i cui risultati non sembrano essere stati particolarmente significativi con un palese effetto sostituzione degli investimenti fissi lordi, fra l'altro in pieno federalismo fiscale, tra amministrazioni pubbliche centrali con quelle locali (vedi Grafico 1).

Grafico 1. Composizione percentuale degli investimenti lordi delle amministrazioni pubbliche italiane tra amministrazioni centrali e locali, 2003-2020



*Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

L'effetto spiazzamento derivante da questa grossa mole di finanza straordinaria/aggiuntiva, che negli ultimi cicli di programmazione dei fondi strutturali ha caratterizzato prevalentemente il Mezzogiorno d'Italia, rischia di diventare un effetto valanga per l'intero Paese. Su questo punto l'articolo 5 del Regolamento (UE) 2021/241 del PE e del Consiglio del 12/02/2021- Principi orizzontali: «Il sostegno nell'ambito del dispositivo non sostituisce, salvo in casi debitamente motivati, le spese di bilancio correnti a livello nazionale e rispetta il principio dell'addizionalità del finanziamento dell'Unione di cui all'articolo 9», appare più come un monito dovuto che un reale insegnamento dall'esperienza passata. Ed in effetti, i 484 miliardi di euro di spese straordinarie ed aggiuntive previste dalla fine del 2021 al 2029 si traducono in 54 miliardi di euro disponibili in media all'anno. Questi 54 miliardi sono il 74% in più della spesa ordinaria in conto capitale registrata dalla PA in media nell'ultimo decennio (2011-2020), ossia il 18% degli investimenti fissi lordi dell'intera economia italiana nel 2020. Gli 86 miliardi di euro di spese straordinarie ed aggiuntive previste dalla fine del 2021 al 2029 per i Comuni si traducono in circa 9,6 miliardi di euro disponibili in media all'anno (di spese straordinarie ed aggiuntive).

Di fronte a questo scenario, appare abbastanza evidente che bisognerà ricostruire un nuovo metodo e nuove regole di ingaggio che inevitabilmente dovrà rimodulare la sussidiarietà verticale con quella orizzontale. Occorrerà ripartire dai territori e dalle loro Istituzioni: Governo, Autorità regionali e locali e loro articolazioni, che avranno il compito di camminare al fianco dei territori quali facilitatori di imprenditorialità e innovatività. Istituzioni capaci di veicolare interventi di sviluppo territoriale che antepongano la sostanza alla forma, il necessario al superfluo, i risultati concreti alla performance finanziaria, la semplificazione, la concentrazione e la flessibilità alla burocratizzazione, alla dispersione e alla rigidità procedimentale. Ma attenzione non è solo una questione di riduzione degli oneri amministrativi; è una questione di quale idea di Italia vogliamo tra 10 anni. Un'idea di Paese che appare talvolta più suggerita da un frame comunitario universalistico che rispondente alle tante diversità territoriali, che sono la sua vera forza e ricchezza millenaria. Per delineare l'Italia di domani occorrerebbe mettere le orecchie a terra ed ascoltare la *voce* dei territori, sentinelle e antenne privilegiate del *sentiment* collettivo. Una nuova *governance* dei processi decisionali che separi gli aspetti di metodo da quelli di merito; le scelte dall'attuazione; la pianificazione dalla progettazione; la visione del futuro e delle necessità dell'ordinario dalle risorse annunciate e mai spese. Ciascuno dovrà saper fare la sua parte ma soprattutto dovrà essere pronto a fare un passo di lato se necessario quando si tratterà di dare corpo e anima all'implementazione strategica del PNRR. La stagione delle cattedrali nel deserto ci ha lasciato una pessima eredità. L'ideale sarebbe trasformare

questo nuovo metodo di lavoro in una grande opportunità di partecipazione e condivisione in cui ciascuna istituzione affermi il proprio ruolo, non soltanto per dettame costituzionale, ma per quello che rappresenta nella quotidianità e per quanto gli viene riconosciuto dalla propria gente.

L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale

di LUCA BIANCHI

Il mio compito era di soffermarmi sull'impatto atteso del PNRR sulla coesione economica e sociale, in particolare sul Mezzogiorno. Un compito piuttosto complesso perché, come anticipato da Tortorella, alcuni elementi relativi all'attuazione del Piano pongono non pochi dubbi, a partire da quale sarà la quota effettiva di risorse che andrà al Mezzogiorno.

Come spesso mi capita di ricordare, molte volte in passato il Sud ha vinto la battaglia degli stanziamenti ma non è stato in grado di vincere la "guerra" della spesa, che è quella che conta per creare crescita e lavoro. È questa la guerra da vincere anche in fase di attuazione del PNRR. Con questo spirito la SVIMEZ, in diverse Audizioni in Parlamento, ha posto dei rilievi critici in diverse fasi della stesura del Piano; per richiamare l'attenzione sulla necessità di affrontare subito alcuni nodi attuativi che determinano il successo o l'insuccesso di questa sfida e condizionano le effettive ricadute economiche e, soprattutto, sociali degli investimenti finanziati dal Piano.

Partirei dal cambio di paradigma delle politiche già più volte richiamato in precedenza: la "nuova" Europa ha dato una risposta con tutta evidenza diversa rispetto alla crisi del 2008; una discontinuità che diventa relevantissima per l'Italia e per il Mezzogiorno. Per le ripercussioni ancora in campo all'arrivo del Covid-19 della "doppia recessione" del decennio scorso: la crisi di origine esogena del 2008 e il successivo shock amplificato dalle politiche di austerità nella fase 2008-2013. Le due recessioni dalle quali ancora non ci eravamo ripresi allo scoppio della pandemia - con la complicità delle politiche di risanamento del bilancio pubblico - avevano causato nel quinquennio 2008-2014 un calo del PIL del Mezzogiorno del 13%, quasi il doppio rispetto al -7% circa del Centro-Nord. Un'evidente asimmetria territoriale alimentata dall'austerità anch'essa asimmetrica perché passata attraverso un sostanziale dimezzamento degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno. La nuova Europa, oggi, parte dal presupposto che bisogna rilanciare proprio quegli investimenti che si sono ridotti al lumicino durante quella stagione che tutti ormai si affannano ad auspicare sia superata.

Next Generation EU introduce una novità che per noi "meridionalisti" è particolarmente rilevante: la coesione territoriale e la coesione sociale sono stati

promossi ad elementi "fondativi" dell'intervento pubblico che deve traghettare le economie e le società al post-Covid. Non si tratta solo di investire le risorse della "nuova" Europa per far fronte ad una fase congiunturale negativa, la sfida è fare della riduzione dei divari sociali la leva stessa dell'accelerazione dei processi di crescita. E questa una discontinuità evidente che fa sì che la stessa politica di coesione venga "assorbita", diventi parte integrante della politica di sviluppo. Si tratta di una sfida decisiva per i Paesi del Sud Europa, del Mediterraneo, e, in particolare, per l'Italia.

Qui ci sono molti giuristi che possono correggermi o supportare la tesi che propongo: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza ha la stessa base giuridica della politica di coesione, cioè rimanda agli articoli 174 e 175 del Trattato. In questo senso, il cambio di paradigma non è soltanto quantitativo, prevedendo risorse inedite; è anche qualitativo perché si introduce il principio che la politica di coesione territoriale insieme alla politica di coesione sociale (quindi la riduzione dei divari interni ai territori, non soltanto tra territori), sono un elemento fondamentale per l'accelerazione della crescita e dello sviluppo. In sintesi si supera la tradizionale dicotomia tra politiche di sviluppo e politiche di coesione.

Questo è un tema particolarmente rilevante per il Mezzogiorno. Non ho il tempo per riprendere nei dettagli l'interessante relazione di Destefanis che ricostruisce l'impatto dei diversi cicli della politica di sviluppo. Aggiungo solo un elemento, su cui ci siamo molto concentrati nel corso degli ultimi anni con la SVIMEZ: la lettura dell'impatto dei vari cicli di politica economica andrebbe estesa alla dinamica degli indicatori sociali. Qui faccio un breve cenno, rimandando agli ultimi Rapporti SVIMEZ per i dettagli, in parte anche ad un mio ultimo libretto intitolato "Divario di cittadinanza", edito da Rubettino. Se leggiamo le dinamiche economiche insieme a quelle sociali dal secondo dopoguerra, anche alcuni giudizi che noi diamo sui vari cicli economici possono, in qualche maniera, essere arricchiti. Noi sosteniamo come SVIMEZ, lo dico per esigenze di brevità in maniera semplice, che il vero fatto nuovo che si è verificato dopo la grande crisi del 2008-2013 è che si è interrotto, in maniera molto rilevante, anche quel processo di convergenza degli indicatori sociali, che era proseguito anche in quella contestata e complessa stagione degli anni '80 e degli anni '90 (quelle che noi chiamiamo della degenerazione dell'intervento specifico per il Mezzogiorno). Anche in quegli anni, soprattutto nell'istruzione e nella salute, si era verificato un processo abbastanza continuo, sia pur con diversa intensità, di convergenza tra Nord e Sud negli indicatori sociali. La frattura del 2008-2013 ha riguardato in maniera prevalente invece proprio alcuni indicatori sociali: nei dati sull'istruzione, sull'offerta dei servizi di assistenza sociale, di assistenza sanitaria, prima che queste questioni esplodesse con la pandemia, si legge quell'ampliamento dei divari nella cittadinanza tra

Mezzogiorno e Centro-Nord che ora abbiamo l'occasione di iniziare a colmare. Questa è la “nuova” questione meridionale che ha influito in maniera molto rilevante anche sul potenziale di crescita del territorio meridionale e in parte anche di alcune aree del Centro Italia e forse anche in alcune aree interne del Nord.

L'ulteriore elemento di novità del *Next Generation EU*, nella sua declinazione italiana del PNRR, è proprio quello di reintrodurre tra gli obiettivi della *policy* la riduzione dei divari sociali, che è un tema di grandissima rilevanza ed è una delle sfide principali che abbiamo davanti nell'attuazione del PNRR.

Ora, il dibattito su PNRR e Mezzogiorno è stato monopolizzato dall'ormai arcinota quota del 40%. Come ricordava prima Tortorella, è senz'altro un passo avanti decidere di vincolare una quota di spesa superiore al peso demografico del 34%, del Sud. Ma è un obiettivo da conseguire, e molto dipenderà dalla capacità di attivazione dei processi di sviluppo sul territorio, molto dipenderà non solo da quante risorse andranno al Sud, ma da come queste risorse saranno in grado di aggredire o di rimuovere alcuni dei differenziali nell'offerta di servizi pubblici tra Mezzogiorno e Centro-Nord, che è poi una delle principali determinanti, almeno a mio avviso, della bassa crescita nazionale complessiva, in particolare del Sud, nel corso degli ultimi anni.

È stato già illustrato in precedenza che la quota del 40% è la media di quote differenziate per missione del PNRR. Si va dal 46% per infrastrutture, istruzione e ricerca (testimoniando effettivamente almeno un impegno nel rimuovere alcuni divari sull'istruzione, sulla mobilità, sulle infrastrutture, importanti nel Sud), al 39% per l'inclusione e la coesione e al 35/37% per la salute. Tuttavia, analizzando più nel dettaglio tutti i documenti, in realtà, il meccanismo attraverso il quale si arriva a queste quote è tendenzialmente virtuale e poco trasparente.

Ma, al di là di tutto, occorrerebbe non farsi “ipnotizzare” dalle quote di spesa per provare a ragionare in termini di fabbisogni: come garantiamo che il PNRR riuscirà a raggiungere gli obiettivi di riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali di genere e anche generazionali? Basta il rispetto delle quote di spesa del 40% per andare incontro ai fabbisogni effettivi e a colmare i divari?

Soprattutto, il tema più rivelante è come si fa a integrare questo obiettivo di destinazione del 40% territoriale con gli stessi criteri di attribuzione delle risorse del PNRR che prevedono procedure competitive, attraverso singoli bandi. Cosa intendo per criteri di attribuzione? L'obiettivo che ha lo stesso PNRR, nelle sue modalità attuative, di favorire, da un lato, un meccanismo di competizione tra progetti, in cui bisogna tendere a premiare i progetti migliori, come giusto che sia, e dall'altro, l'obiettivo di garantire una continuità nella spesa. Diciamo che c'è un obiettivo di qualità della spesa ma anche di accelerazione nella spesa, perché occorre spendere quelle risorse in tempi certi. Quindi scrivere esclusivamente il 40%

senza garantire che questo 40% sia coerente con questi criteri di attribuzione, rischia di introdurre un elemento di scarsa coerenza all'interno del PNRR.

L'utilizzo di procedure competitive per la distribuzione delle risorse dai Ministeri agli enti locali che attuano le misure, come vedremo, è esattamente il punto in cui si può o trovare la soluzione possibile o rompere il fragile equilibrio tra obiettivo di destinazione territoriale delle risorse ed efficienza nella spesa. E questo richiama in particolare, come dicevo, la questione delle procedure competitive, quindi sostanzialmente il tema dei bandi.

Questo tema, già richiamato nell'intervento precedente, è strettamente legato a come vengono definiti i bandi; prescinde anche dall'antico dibattito tra centralizzazione delle risorse o rafforzamento degli enti locali nella loro capacità di spesa; nel senso che uno dei punti di forza del PNRR è quello di essere a tutti gli effetti una politica nazionale (non è una politica regionale), che ha quindi bisogno di una forte guida a livello nazionale, con identificazione degli obiettivi molto chiara e quindi anche una standardizzazione delle procedure; ma ciò non elude la questione del soggetto attuatore, che in larga misura sono gli enti locali.

In questo ci aiuta la recente audizione del 20 ottobre 2021 dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, che presenta una stima delle risorse del *Recovery Fund* (circa 191 miliardi degli oltre 230 del PNRR) gestite dagli enti locali come soggetti attuatori. Parliamo di circa il 37% del complesso delle risorse, una cifra che oscilla tra i 67 e i 70 miliardi di euro. Si tratta di una cifra molto rilevante che implicherà negli anni di maggiore spesa un aumento della spesa in conto capitale per gli enti locali intorno ai 12 miliardi annui; il che vuol dire aumentare di circa il 40% la capacità di spesa degli enti locali per investimenti, nei principali anni di attuazione nel PNRR.

Ma aggiungo un'altra informazione, di un certo interesse, che si collega al discorso che facevo prima sulla centralità degli interventi sociali all'interno del PNRR e sulla centralità nelle attese del cittadino rispetto anche agli obiettivi del PNRR: questa quota del 37% che dovrà essere attuata dagli enti locali, nel caso di alcune missioni incide in percentuali assai rilevanti. Penso alla missione “inclusione e coesione” con una quota che sale tra l'85 e il 90%; per non parlare della missione “salute”, dove la quota degli enti locali raggiungerà il 94%; nel caso della “rivoluzione verde”, siamo a oltre 1/3 delle risorse, che dovranno essere gestite direttamente dagli enti locali. In realtà, l'unica voce in cui è evidente una centralizzazione degli interventi è proprio quella relativa alle “infrastrutture per la mobilità”, dove ovviamente abbiamo dei soggetti attuatori pre-identificati, prevalentemente Anas e Ferrovie, che dovranno poi emanare i bandi e spendere le risorse.

Quindi, la sfida riguarda non astratte quote territoriali ma raggiungere il vero obiettivo: impattare in maniera significativa sui divari territoriali che si

leggono sempre più, secondo almeno la mia interpretazione, nei divari in termini di offerta di servizi al cittadino (senz'altro di mobilità, ma anche di sanità, assistenza sociale, istruzione).

Il conseguimento del “bersaglio grosso” di questo obiettivo è dunque prevalentemente legato alla capacità degli enti locali di accedere alle risorse tramite i bandi competitivi. Perché non dimentichiamo che molte delle risorse verranno ripartite a livello territoriale tra i Comuni in base alla qualità progettuale espressa dai Comuni stessi. E, come si è visto già nei primi bandi, esiste un forte rischio di un disallineamento tra le aree di fabbisogno di investimento e le competenze, le capacità, la qualità amministrativa delle amministrazioni proponenti. Rischiamo di alimentare con il sistema dei bandi una destinazione delle risorse che segue più la capacità amministrativa che non il fabbisogno.

E questo è un altro degli elementi che noi abbiamo sottolineato dall'inizio, come un elemento mancante a monte del sistema di programmazione del PNRR, cioè, soprattutto su alcune missioni, non essere partiti da un'analisi chiara dei fabbisogni di investimento.

Il tema su cui è più facile, più noto, più evidente, più impattante anche nel dibattito, monitorare i risultati è quello degli asili nido, dove ovviamente il tema del conseguimento del 33% di offerta si scontra con fabbisogni territoriali molto differenziati.

D'altronde i primi bandi (perché già sono stati emanati dei bandi a valere sulle risorse del PNRR) evidenziano proprio che questi limiti non sono stati superati. Sempre nell'audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio che citavo in precedenza, c'è un'analisi molto dettagliata proprio sui primi bandi degli asili nido, dove ovviamente la quota del Mezzogiorno è ben superiore al 40% (è quasi il 45/48%); questo è un caso in cui il raggiungimento del 40% è una condizione non sufficiente a conseguire il “bersaglio grosso” perché si parte da fabbisogni che richiedono molte più risorse. E addirittura, ad esempio, aver introdotto in quel bando, il criterio del cofinanziamento, come elemento premiante ha fatto sì che la distribuzione delle risorse tra territori abbia sfavorito quei Comuni in maggiori difficoltà finanziarie che si trovano prevalentemente nel Mezzogiorno. Un altro caso recente, proprio di pochi giorni fa, è il bando emanato dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali relativo alle infrastrutture idriche. La Regione Sicilia, caratterizzata notoriamente da un fabbisogno di investimento idrico particolarmente rilevante, per carenze progettuali ha ottenuto zero risorse.

Quindi, se vogliamo tenere insieme, torno al concetto iniziale, i criteri di base del PNRR con questo obiettivo di destinazione territoriale, è chiaro che non basta scrivere che sia del 40%, ma bisogna operare un rafforzamento delle capacità progettuali e attuative delle amministrazioni meridionali, che diventa a questo punto

indispensabile. L'alternativa è accogliere nei bandi il criterio esplicito della distanza dai *target* da conseguire.

Questi elementi a me appaiono fondamentali non soltanto per riuscire a identificare quale sarà effettivamente l'impatto, cioè la destinazione territoriale delle risorse, ma soprattutto per cercare di comprendere se il PNRR nel suo complesso riuscirà a raggiungere l'obiettivo di riduzione delle disuguaglianze sociali, che è una delle componenti essenziali per attivare processi di sviluppo sostenuti.

Tutto questo restituisce un'aleatorietà anche alle analisi di impatto che noi stessi come SVIMEZ, o lo stesso MEF, abbiamo elaborato nel corso dell'ultimo anno.

Le stime di fonte MEF contenute nei documenti ufficiali del PNRR prevedono un impatto del Piano più alto nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. In particolare, secondo il MEF l'attuazione del Piano dovrebbe determinare nel sessennio un'accelerazione di circa il 24% del PIL del Mezzogiorno contro circa il 16% a livello nazionale. Quindi un differenziale di circa un punto, un punto e mezzo l'anno, in termini di accelerazione della crescita del Mezzogiorno. Il tutto in uno scenario di “piena efficienza”, vale a dire, a condizione che si scioglano tutti i nodi attuativi che abbiamo identificato.

E qui veniamo ad un'altra condizione abilitante per assicurare gli effetti attesi di convergenza regionale del Piano. Molto dipenderà, a mio parere, dalla misura in cui gli interventi del PNRR, oltre a introdurre uno *shock* da domanda, insomma un incremento del PIL per effetto della spesa realizzata, contribuiranno a trasformare la matrice dell'offerta meridionale, il sistema produttivo meridionale, attivando il potenziale di crescita di lungo periodo. Questo è un altro nervo scoperto: l'assenza, all'interno del PNRR, di un disegno chiaro di politica industriale. Un'assenza che ce lo fa qualificare più come un grande piano di manutenzione straordinaria del Paese che come un vero piano di trasformazione strutturale di alcuni “fondamentali” economici del Mezzogiorno. In questo senso avanzerei una proposta – anche se mi rendo conto di essere fuori tempo utile... – di cambiamento del nome del Piano. Non amo molto il termine “resilienza”, mi piacerebbe molto di più, in analogia con il Piano francese, chiamarlo “Piano nazionale per la ripresa e la trasformazione” del sistema economico nazionale, un po' come fu in parte anche quella stagione di cui parlava prima Destefanis, relativa alla prima fase della Cassa per il Mezzogiorno. Ricordo, peraltro, che la *Golden age* dell'intervento straordinario riguardò in larga misura interventi su ambiti cosiddetti “ordinari” della politica nazionale: gli interventi sul sistema idrico, sulle fognature, su quella che potremmo declinare nelle nostre definizioni di uso corrente più come politiche ordinarie, che come politiche di riequilibrio territoriale “esplicitate”.

Le mie ultime considerazioni riguardano il fatto che il mondo non finisce con il PNRR.

Veniva ricordato in precedenza, che bisognerà capire quale sarà il coordinamento tra PNRR e il resto delle politiche di coesione, quindi, sia il “Fondo Sviluppo e coesione”, la gamba nazionale della politica di coesione, sia i Fondi strutturali regionali sia, soprattutto, il complesso delle politiche ordinarie. Noi sappiamo che molti dei limiti, in termini di impatto economico della politica regionale europea, nel corso degli ultimi decenni, è dovuto anche alla cosiddetta “solitudine” della politica di coesione, nel senso che il mancato coordinamento, soprattutto con le politiche ordinarie, di fatto ha isolato la politica di coesione, assumendo obiettivi anche oltre la loro capacità di incidere. Al di là dei suoi difetti interni, non vorrei che, come accaduto per la coesione, anche per il PNRR, questa mancanza di coordinamento con il resto delle politiche possa rappresentare un elemento di debolezza strutturale.

Poi c'è il tema del *commitment* politico. A me preoccupano molto due aspetti su cui ovviamente c'è ancora tempo di operare per correggere il tiro. Soprattutto perché al di là delle criticità sulle quali mi sono soffermato, resto fiducioso: il PNRR è un'occasione per l'Italia, in particolare per il Mezzogiorno, che non si può assolutamente perdere.

Il primo aspetto è la timidezza con la quale fin qui ci si è mossi nella costruzione di un sistema di alleanze territoriali intorno al PNRR. Mi spiego meglio: il decisionismo, quello che Tortorella chiamava il “*ghe pensi mi*”, può costituire un elemento di debolezza, se diventa incapacità di coinvolgimento degli attori sociali e degli operatori economici dello sviluppo a livello territoriale. C'è una sottovalutazione, ad esempio, nel PNRR, nella parte relativa ai servizi, del ruolo che può offrire tutto il mondo del terzo settore. È questo un altro aspetto evidente in alcuni primi bandi, penso in particolare a quello sulla valorizzazione dei beni confiscati alle mafie. Senza il coinvolgimento di chi sul campo è protagonista dello sviluppo – naturalmente senza mutuare dal metodo-coesione i barocchismi dei mille tavoli partenariali delle strategie locali – non si crea il necessario consenso intorno al PNRR che lo smarchi dalla percezione di una politica complessivamente ed esclusivamente eterodiretta dal centro. Questo punto non è in contraddizione con la forte necessità di una politica nazionale.

Il secondo aspetto si lega alla questione che ci ha accompagnato ormai negli ultimi decenni e, ahimè, anche nella fase della pandemia: il conflitto tra Regioni e Stato centrale, figlio dell'attuazione incompiuta e distorta del nuovo Titolo V della Costituzione. Cioè, per farla molto semplice, la mia preoccupazione è che si possa determinare una sorta di dicotomia delle politiche di sviluppo, in cui PNRR rimane una politica esclusivamente nazionale, in qualche misura “subita” dai territori, facendo d'altra parte della politica regionale europea la politica di “proprietà” delle Regioni. Non vorrei si arrivasse a una situazione in cui il

Governo verrà valutato sulla base dell'attuazione del PNRR e le Regioni (i Governatori hanno sempre vissuto questa forte identificazione con le loro politiche, con i loro POR, i piani operativi regionali) vengano valutate esclusivamente sulla base della capacità di spesa delle politiche regionali. Questo sarebbe un ulteriore cortocircuito istituzionale, che impatterebbe molto sulla capacità di spesa delle politiche europee.

Quindi, in questo senso credo che occorra proprio un maggiore coordinamento, perché se politiche di coesione e PNRR hanno sostanzialmente la stessa base giuridica o comunque hanno simili riferimenti giuridici, c'è soprattutto una sovrapposizione fortissima degli obiettivi. Se ad esempio si legge, da ultimo, l'accordo di partenariato, insiste sugli stessi temi, cioè digitalizzazione, transizione energetica e diritti di cittadinanza, che poi sono quelli del PNRR.

Quindi, questa composizione degli interessi, questo coordinamento delle politiche è un altro passaggio che fosse riguarda meno noi economisti, ma attiene molto, invece, nella definizione, la politica ed è un altro degli aspetti da considerare con attenzione nel corso dei prossimi mesi, da cui dipenderà la possibilità di costruire un progetto di sviluppo partecipato e coerente e quindi di incidere su quei divari che da troppo tempo bloccano la crescita.

Difficile, quindi, dire quale sarà l'impatto complessivo prodotto dal PNRR sui divari territoriali. Però, se posso sintetizzarla così, credo che il complesso degli interventi, cioè l'approccio metodologico del PNRR, soprattutto di Next Generation EU, potrebbe essere veramente una chiave di volta, nel momento in cui quegli orientamenti e quelle scelte strategiche nazionali, oltre ad essere maggiormente condivise con gli enti locali, fossero in grado di orientare anche le programmazioni regionali, soprattutto se supportate da un intervento forte sulle capacità attuative. Per scongiurare il rischio che alla lunga, gli obiettivi del PNRR, in termini di *target* di spesa, possano finire con l'essere mancati, soprattutto con riferimento alla riduzione del divario, finendo per diventare una sfida in cui le amministrazioni più solide si rafforzino ulteriormente.

Per raggiungere questo obiettivo credo che si sia discusso molto nel corso degli ultimi mesi sulla *governance* nazionale delle politiche, molto meno sulla *governance* territoriale, su quali possono essere i meccanismi che anche in un tempo medio-breve possono impattare sulle capacità attuative.

Probabilmente non saranno sufficienti le nuove immissioni di personale nelle pubbliche amministrazioni. I concorsi, peraltro, nel corso degli ultimi mesi, hanno anche manifestato non poche difficoltà attuative. Il rafforzamento della capacità progettuale e attuativa deve essere affrontato a livello locale anche in tempi più brevi. Noi, come Svimez, abbiamo proposto la formazione di centri di competenza territoriali che, con il sostegno delle tante competenze tecniche esistenti

all'intero delle Università del Mezzogiorno, supportino gli enti locali nella fase di progettazione e attuazione degli interventi. È quest'ultimo tema, quello del rafforzamento della *governance* locale, una condizione fondamentale, per raggiungere gli obiettivi, per restituire al PNRR italiano quella dimensione, quella strategicità che è scritta nelle carte.

Solo dalle soluzioni di tali nodi attuativi possono derivare concrete prospettive di avviare un percorso di ricostruzione del Paese più equilibrato e dunque anche più solido.

SECONDA SESSIONE

EUROPA, STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI: LA *GOVERNANCE* MULTILIVELLO DAL *RECOVERY FUND* AL *RECOVERY PLAN*

Introduzione

di SALVATORE PRISCO

Gli studiosi di storia italiana – tanto sociopolitica ed economica, quanto specificamente costituzionale – sanno bene che nei momenti topici della vita del nostro Paese, fin da quando esso si diede una dimensione di unità nazionale che superò la frammentazione precedente dei suoi Stati, le forze di modernizzazione interne ad esso ebbero bisogno – per realizzare i loro intenti – di puntelli esterni che rafforzassero gli obiettivi che si erano di volta in volta proposti.

Così accadde anche nella fase della ricostruzione della democrazia dopo l'esperienza fascista, nella quale si edificò un impianto istituzionale ben più ampio, quanto al modello (sia pure attuato poi in un lungo lasso di tempo e senza un davvero convinto approfondimento delle ispirazioni innovative consegnate ai suoi principi fondamentali) e alle mete, dell'asfittico assetto liberal-oligarchico uscito dall'unificazione, convergendo su tale orizzonte comune l'azione degli alleati anglo-americani e della Resistenza antifascista e antinazista, nella composita varietà delle sue correnti.

Analogamente ancora avvenne quando si realizzarono le scelte di fondo che hanno sorretto in seguito la nostra vita collettiva, ancorata al sistema occidentale di alleanze, sia pure con specifici tratti caratterizzanti, che derivavano dal nostro affacciarsi nel Mediterraneo e dallo svolgere – anche per la presenza di un forte partito comunista a lungo legato a Mosca, sebbene con propri e ricchi sviluppi originali – un ruolo di cerniera verso l'Europa centro-orientale, oltretutto verso il mondo islamico insediato nella sponda meridionale del *Mare Nostrum*.

La partecipazione quali soci fondatori al progetto delle Comunità Economiche e poi la loro implementazione nell'Unione Europea dopo Maastricht hanno egualmente scontato la pressione di un vincolo esterno alle nostre politiche economiche, il cui *leitmotiv* è insomma sempre stato “Lo si deve fare, perché lo vuole l'Europa”.

Come ha ben mostrato la relazione di Gianluigi Coppola e Pietro Sergio Destefanis, la logica del piano economico (strumento importato nel mondo liberaldemocratico dai moduli organizzativi tipici del “socialismo reale”) e la condizionalità ai suoi obiettivi nasce da lontano, giacché anche l'ERP, comunemente definito *Piano Marshall*, vi fece ricorso e con obiettivi analoghi a quelli cui oggi

assistiamo, assicurando aiuti – in quel caso addirittura alimentari e di prima sussistenza a un Vecchio Continente distrutto e stremato dalla guerra – per stornare le seduzioni allora vive del comunismo.

Oggi quel rischio paventato dal mondo della finanza internazionale è lontano, ma è all'opera un meccanismo del medesimo tipo, ossia «una sorta di mercato delle riforme: qualsiasi trasferimento di risorse ai Paesi membri, da quelli provenienti dai fondi strutturali a quelli contemplato dal bilancio europeo, passando per l'assistenza finanziaria, è condizionato alla realizzazione di riforme di matrice neoliberale», come ha osservato Alessandro Somma¹, cui va aggiunta l'ulteriore condizionalità istituzionale esplicita dell'esigenza di tenere fermi i principî dello Stato di diritto, tema di cui ci parlerà in questo convegno il collega Jan Sawicki quanto a Polonia e Ungheria².

Avverte tuttavia sempre quest'autore (*ibidem*) che «In molti hanno visto nella crisi economica seguita all'emergenza sanitaria l'occasione per ripensare finalmente i fondamenti dell'Europa unita. Alcune iniziative intraprese per affrontarla sembrano preludere a simili sviluppi: per la prima volta si sono ammesse forme di indebitamento comune e si sono mossi primi passi verso un bilancio di tipo federale», benché egli ritenga che «Non vi sono, però, altri segnali di un mutamento di rotta».

In verità, i sintomi di un cambio di impostazione individuati dall'autore vanno invece sottolineati positivamente, come pure va rimarcato che di questa iniziale tendenza al mutamento esistevano tracce preesistenti alla vicenda dell'epidemia³.

Stavolta è stata insomma l'Europa medesima a subire, invece che a imporre, un vincolo esterno e a doversi perciò ripensare. Per dirla con una formula

sintetica e che colpisca l'attenzione, troppo presto ci si era sbarazzati di Keynes⁴ e anche la nostra letteratura giuridica più recente torna a tematizzare il rilievo della solidarietà tra i suoi Paesi e popoli come occasione per una via di uscita dalla crisi sanitario-economica diversa dal passato: non si potrà più ritornare insomma alla precedente «normalità», perché era appunto essa – con il taglio e la privatizzazione robusta dei diritti sociali – il problema⁵. La rivista alla quale abbiamo dato vita e che ospita questi *Atti*, con la sua denominazione evocativa di uno spartiacque epocale, scommette appunto sulla necessità di prendere atto di una frattura rispetto a visioni ed equilibri precedenti da superare, ossia intende impegnarsi in un'analisi critica delle forme istituzionali del mercato globale e della sua «filosofia» dalle pretese fin qui egemoniche, in un mondo che si è riscoperto fragile ed è giocoforza alla ricerca di una nuova condizione di equità fra Paesi e fra classi al loro interno.

Anche il quadro geopolitico propone la necessità di un rinnovato protagonismo europeo su basi differenti: già con Obama, poi con Trump, infine con Biden (pur essendo queste figure presidenziali molto diverse fra loro), l'attenzione prevalente della politica statunitense si è spostata nel quadrante dell'Oceano Pacifico, a competere col gigante cinese. Questo impone all'Europa uno scatto di protagonismo nell'identificare e curare un interesse comune alle sue singole componenti

⁴ Si legga F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *rivista.eurojus.it*, 4/ 2021, 59 ss. e già A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017 e Id., *La condizionalità economica nella giurisprudenza della crisi: un'analisi comparata*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, Napoli, 2019, 38 ss., nonché si vedano, nel nostro convegno, le problematiche considerazioni della relazione generale di apertura del professore Giovanni Pitruzzella nel suo affresco sistematico e il lucido intervento del professore Adalgiso Amendola.

⁵ Richiamo solo, tra i molti possibili, saggi più recenti pubblicati a pandemia già conclamata, che cito di seguito in ordine alfabetico dei cognomi degli autori: Q. CAMERLENGO e L. RAMPÀ, *Doveri e obblighi nelle politiche vaccinali anti Covid 19*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, 3/ 2021; G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce di una ricerca*, *ivi*; R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, *ivi*; L. FERRARO, *La Corte di Karlsruhe e il programma di acquisto dei titoli pubblici della BCE (PSPP): principio democratico versus solidarietà?*, *ivi*; B. GUASTAFERRO, *La «partecipazione ai beni vitali»: i diritti sociali tra principio di eguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà?*, *ivi*; F. MEDICO, *Il ruolo della Carta di Nizza e la questione sociale: ci può essere solidarietà senza integrazione politica?*, *ivi*; G. SALTIELLI, *Solidarietà, sussidiarietà e diritti fondamentali del cittadino europeo nel processo di integrazione politica dell'Europa*, *ivi*; S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, *ivi*, 4/2021 e le monografie di F. CROCI, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Milano, 2020; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli, 2020; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2021.

¹ *Quando l'Europa tradi se stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma – Bari, 2021, VIII.

² E si vedano già, tra gli altri, B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La «condizionalità»*, in *rivista.eurojus.it*, 3/ 2021, 172 ss.; G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Riv. di Diritti Comparati*, 3/2021, 153 ss.

³ Si legga R. MICCÙ, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un cambio di paradigma?*, in *Federalismi.it*, 5/ 2019, a proposito di alcune sentenze della Corte di Giustizia della UE, ossia i casi *Pringle versus Government of Ireland*, *Gauweiler versus Deutscher Bundestag* e *Weiss and others*, accomunate dal superamento «dell'idea che il finanziamento degli Stati membri dovesse essere governato esclusivamente dalle logiche di mercato e l'accettazione che, invece, debba prevalere una logica di intervento dei poteri pubblici nel segno della assistenza finanziaria pubblica. ... Le medesime tre sentenze, di cui sopra, hanno fornito la fondamentale legittimazione giuridica a questo cambio di paradigma economico-costituzionale», *ivi*, 2.

nazionali, spingendosi quindi avanti verso un'ulteriore tappa di più stretta coesione istituzionale e un'aperta assunzione di responsabilità in tema di politica unitaria di difesa e sicurezza.

In questo ambito, infine, il ruolo di socio fondatore e *partner* decisivo dell'Italia – il cui Esecutivo è oggi diretto da un personaggio di autorevolezza riconosciuta all'estero – può crescere, tenendo presente che l'Unione Europea da un lato è ormai priva, per decisione unilaterale di quel Paese, della sponda inglese e dall'altro si trova nella condizione di affrontare le incognite, pur se relative, di una transizione politica in Germania, dopo il lungo “regno” della cancelliera Merkel e in Francia, che si avvia anch'essa a rinnovare come noi la propria presidenza della Repubblica. In tale contesto potrà riprendere forza anche la nostra tradizionale attenzione all'area nordafricana, cui siamo legati dalla posizione geografica e dalla storia, sia pure senza vanagloria nazionalistica e lo sottolineo perché altresì su questo aspetto la rivista (che nel suo comitato scientifico annovera colleghi dell'Europa del sud, che in questo convegno relazionano sulla prima attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza nei rispettivi Paesi e in questo stesso numero ospita un intervento di una brillante, giovane studiosa italiana sulla recente crisi costituzionale tunisina) non intende essere distratta, ma al contrario vigile.

Vorrei aggiungere solo un ultimo passaggio sul “taglio” specifico della sessione che si sta avviando. Ho ascoltato chi mi ha preceduto con attenzione e sono convinto ancora di più di prima di quanto sia decisiva la battaglia politica per dare al rapporto tra i territori regionali e locali del nostro Paese e il Governo centrale una dinamica cooperativa, con la regia di questo specifico “verso” dell'attuazione del Piano che va esercitata con rigore in sede di Conferenza Stato, Regioni e Autonomie locali, ma – avendo apprezzato tutti – concordo in particolare con quanto preoccupa Bianchi, ossia (cito testualmente due considerazioni che ha fatto, annotate mentre parlava): «Il Sud spesso vince la battaglia degli stanziamenti, ma altrettanto spesso perde la guerra della spesa» e inoltre «Rischiamo di avere una concentrazione delle risorse, cioè una destinazione delle risorse che segue più la capacità amministrativa che non il fabbisogno».

Dobbiamo insomma guardarci da una concorrenza “leonina” non solo da parte di alcune regioni del Nord, ma anche tra noi al Sud. Come pure dobbiamo avere presente che certo le professionalità tecniche locali presenti nelle aree dei soggetti attuatori – giocoforza gli enti territoriali, osserva sempre Bianchi – potranno risultare incrementate alla fine del processo, ma allo stato spesso mancano, per non esservi mai state o per non essere stati sostituiti quelli che nel tempo uscivano per varie ragioni dall'ente locale. Ho qui l'esperienza dell'avvocato amministrativista e dico che deve venire agli enti locali supporto tecnico e vigilanza, perché a

volte il *partner* privato di opere e servizi pubblici non è precisamente raccomandabile, fornisce esso progetti e assistenza formalmente imputabili ai Comuni, ma a prezzi esosi e nascosti, insomma o le realizzazioni non arrivano affatto a compiersi, o i finanziamenti finiscono comunque in mani e tasche sbagliate.

La governance europea del *Next Generation EU*

di GIUSEPPE MORGESE

SOMMARIO: 1. Introduzione. Cenni alle iniziative assunte dall'UE per contrastare la crisi pandemica. - 2. Caratteri essenziali del *Next Generation EU* e del Dispositivo per la ripresa e la resilienza. - 3. La *governance* nel reperimento delle risorse. - 4. La *governance* nell'indirizzo e nell'approvazione dei PNRR. - 5. La *governance* nel controllo della corretta attuazione dei PNRR. - 6. Conclusioni.

1. Lo strumento dell'UE per la ripresa (*European Union Recovery Instrument*), comunemente denominato *Next Generation EU* (NGEU), è disciplinato dal regolamento 2020/2094¹. Si tratta di un programma economico di carattere temporaneo e *una tantum* che l'Unione europea (UE) ha adottato per contribuire a sollevare le economie degli Stati membri colpiti dalla crisi pandemica a partire dal 2020.

Il NGEU rappresenta il punto qualitativamente e quantitativamente più elevato di una serie di iniziative e strumenti economici adottati sin dall'inizio della crisi². Non potendo qui diffonderci adeguatamente, ci limitiamo a ricordare

¹ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, in GUUE L 4331, 22.12.2020, p. 23.

² Per una panoramica generale di alcuni o tutti gli interventi, e salve le ulteriori indicazioni in nota, v. F. BATTAGLIA, *Tutela della salute pubblica ed assistenza economica e finanziaria agli Stati membri dell'Unione europea in tempo di emergenza sanitaria*, in *Freedom, Security e Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 2, p. 181 ss.; E. CASTELLARIN, *The European Union's Financial Contribution to the Response to the Covid-19 Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals under Discussion and Open Issues*, in *European Papers*, 2020, p. 1021 ss.; G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 444 ss.; ID., *Le misure poste in essere dall'Unione Europea per affrontare la crisi economica generata dalla pandemia Covid-19*, in E. CALZOLAIO - M. MECCARELLI - S. POLLASTRELLI (a cura di), *Il diritto nella pandemia. Temi, problemi, domande*, Macerata, 2020, p. 221 ss.; J. ECHEBARRIA FERNÁNDEZ, *A Critical Analysis on the European Union's Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic*, in *European Papers*, 2020, n. 3, p. 1399 ss.; F. FABBRINI, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 771 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto...e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 77 ss.; N. RUCCIA, *L'Unione europea e l'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *La Comunità internazionale*, 2020, p. 241 ss.

– nell'immediatezza dello scoppio della pandemia³ – la flessibilità nel controllo degli aiuti di Stato disposta con il c.d. Quadro temporaneo (più volte modificato)⁴, l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita (PSC) con sospensione temporanea del vincolo esterno di bilancio⁵, e le due *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII e CRII+)⁶.

Di grande importanza è stato, poi, l'effetto di "raffreddamento" dei tassi sui titoli di Stato determinato dall'attivazione del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) da parte della Banca centrale europea (BCE), che ha permesso l'acquisto sul mercato secondario di titoli pubblici (e privati) già ammissibili al programma di acquisto di attività ("cardine" del c.d. *quantitative easing* della BCE) per un totale di 750 miliardi⁷.

³ E sulla base della comunicazione della Commissione del 13 marzo 2020, Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, COM(2020)112 final.

⁴ V. la comunicazione 20 marzo 2020, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, C(2020)1863, e le sue modifiche del 4 aprile, C(2020)2215; dell'8 maggio 2020, C(2020)3156; del 29 giugno 2020, C(2020)4509; del 13 ottobre 2020, C(2020)7127; e del 28 gennaio 2021, C(2021)564. Con quest'ultima, il Quadro temporaneo è stato prorogato fino al 31 dicembre 2021. In dottrina v. S. MARINO, *Il piano della Commissione europea per la ripresa economica: la compatibilità degli aiuti di Stato in situazioni emergenziali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 601 ss.; C. MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in *Eurojus*, numero speciale "L'emergenza sanitaria", cit., p. 149 ss.; A. ROSANÒ, *Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law*, in *European Papers*, 2020, p. 621 ss.; e V. DI COMITE, *La politica dell'Unione europea sugli aiuti di Stato ai tempi del COVID-19. Un nuovo "temporaneo" bilanciamento a favore dell'intervento statale nell'economia*, in M.L. TUFANO - S. PUGLIESE - M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di Covid-19*, Bari, 2021, p. 315 ss.

⁵ Sospensione proposta dalla Commissione (comunicazione del 20 marzo 2020, COM(2020)123 final) e approvata dal Consiglio Ecofin il 23 marzo 2020. Cfr. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 8 aprile 2020.

⁶ La CRII, illustrata nella comunicazione COM(2020)112 final, ha permesso di liberare circa 37 miliardi del bilancio UE per fornire liquidità e sostenere i sistemi sanitari nazionali nonché di modificare il Fondo di solidarietà UE per permettervi il ricorso anche in caso di grave emergenza di sanità pubblica. La successiva CRII+, di cui alla comunicazione del 2 aprile 2020, COM(2020)143 final, ha invece indirizzato le risorse in quel momento disponibili nel bilancio UE a favore dei sistemi sanitari e di altre finalità legate all'emergenza pandemica, rendendo l'utilizzo dei fondi strutturali completamente flessibile. *Amplius* G. MORGESE, *Solidarietà*, cit., p. 100 s., e I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, 2020, n. 3, p. 123 ss., spec. p. 125 ss.

⁷ Cifra successivamente aumentata di 600 miliardi il 4 giugno 2020 e di ulteriori 500 miliardi il 10 dicembre 2020. Vedi C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 299 ss.

Si ricordano anche il *Pan-European Guarantee Fund* della Banca europea per gli investimenti (BEI)⁸, la nuova linea “pandemica” del Meccanismo europeo di stabilità (MES)⁹ e il programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) previsto dal regolamento 2020/672¹⁰.

2. Il programma NGEU¹¹, dal canto suo, rappresenta la presa di coscienza da parte dell’UE della necessità di andare oltre le pur importanti iniziative prima ricordate. Qualunque tentativo di uscire dalla crisi economica non poteva, infatti, prescindere da un intervento economico di carattere più ampio e rivolto a risanare le economie europee nel medio periodo.

Anche per questo motivo, il NGEU è stato accompagnato da un ampio (a tratti aspro) dibattito. Una prima richiesta di predisporre un fondo per la ripresa era stata avanzata da nove Stati firmatari di una lettera del 25 marzo al Presidente del Consiglio europeo. Nella riunione del 26 marzo, quest’ultimo ha chiesto a Commissione e Consiglio di avviare i lavori per un piano globale di rilancio e di investimenti. Il successivo 17 aprile, anche il Parlamento europeo ha invitato la

Commissione a proporre un significativo pacchetto di investimenti per la ripresa e la ricostruzione¹².

È stato tuttavia il Consiglio europeo del 23 aprile 2020 a rappresentare un momento di svolta attraverso la richiesta alla Commissione di presentare una proposta di *Recovery Fund*, cui ha fatto seguito, il 13 maggio, l’anticipazione della Commissione delle linee direttrici del pacchetto per la ripresa davanti al Parlamento europeo¹³. Con una proposta formale sul tavolo, si è palesata la contrapposizione tra Germania e Francia, da un lato, che il 18 maggio 2020 proponevano l’istituzione di un fondo di 500 miliardi nell’ambito del negoziando Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027¹⁴, e i c.d. Paesi “frugali” (Austria, Olanda, Danimarca e Svezia), dall’altro, i quali il 23 maggio propendevano per uno strumento di più modesta portata¹⁵.

Il 27 e 28 maggio 2020, la Commissione ha presentato due comunicazioni sulla strategia per la ripresa di medio termine¹⁶, la proposta rielaborata sul QFP 2021-2027¹⁷ nonché le proposte di modifica dell’accordo interistituzionale di bilancio¹⁸, di modifica del sistema delle risorse proprie¹⁹ e, infine, di NGEU²⁰. Le linee fondamentali del NGEU, del nuovo QFP e dell’aumento delle risorse proprie – da considerarsi un pacchetto unico per le loro interrelazioni – sono state negoziate nella “maratona” del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, uno dei più lunghi della storia dell’UE. Nei mesi successivi, dopo aver concordato un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo²¹ e superato la minaccia di veto di Polonia e Ungheria per motivi legati all’applicazione della c.d. “condizionalità

⁸ Questo fondo di 25 miliardi, a valere su contributi degli Stati e di altre Istituzioni UE, è diretto a mobilitare fino a 200 miliardi alle PMI attraverso garanzie e prestiti.

⁹ La *Pandemic Crisis Support* (PCS) è una linea di credito per 240 miliardi di euro, disponibile per gli Stati dell’eurozona dal 1° giugno 2020 e fino alla fine del 2022, con lo scopo di sostenere le spese sanitarie dirette e indirette della pandemia. A differenza di altre linee MES, i prestiti PCS sono soggetti solo al vincolo di destinazione e non alle famigerate misure di *austerità*. Vedi E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all’uso del MES “senza condizionalità”*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, cit., p. 315 ss.; e ID., *Il MES alla guerra del COVID-19: così esterno, così interno*, in M.L. TUFANO - S. PUGLIESE - M. D’ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità*, cit., p. 359 ss.

¹⁰ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, in GUUE L 159, 20.5.2020, p. 1. Il SURE può concedere prestiti fino a 100 miliardi per far fronte alle spese per gli ammortizzatori sociali nazionali e per le misure sanitarie associate nei luoghi di lavoro. In argomento A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell’Unione europea per l’occupazione (SURE)*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, cit., p. 331 ss.; P. GARGIULO, *Gli sviluppi della politica sociale dell’UE tra “emergenza” sanitaria e “tragedia” economica e occupazionale*, in M.L. TUFANO - S. PUGLIESE - M. D’ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità*, cit., p. 343 ss.; e A. PITRONE, *Una nuova agenda sociale europea come risposta alla crisi post Covid-19?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 900 ss. V. la seconda relazione della Commissione sul SURE, del 22 settembre 2021, COM(2021)596 final.

¹¹ Sul quale v., tra gli altri, G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020, p. 587 ss.; M.R. MAURO, *L’Unione Europea alla prova del Covid-19: il Recovery Fund e il rilancio del processo di integrazione*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia*, Napoli, 2020, vol. 1, p. 101 ss.; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 2020, n. 4, p. 22 ss.; E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in *Osservatorio AIC*, 2020, n. 6, p. 151 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021; e B. DE WITTE, *The European Union’s COVID-19 recovery plan- The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.

¹² Risoluzione P9_TA(2020)0054. L’invito è stato raccolto dai Presidenti della Commissione e del Consiglio europeo nella tabella di marcia comune per la ripresa del 21 aprile 2020.

¹³ Che ha approvato la risoluzione del 15 maggio 2020, P9_TA(2020)0124.

¹⁴ La *French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis* proponeva di finanziare tale fondo con obbligazioni comuni garantite dal bilancio UE, i cui proventi sarebbero andati in aiuto delle regioni e dei settori più colpiti in cambio di un impegno degli Stati a seguire politiche economiche sane e un ambizioso programma di riforme.

¹⁵ In specie, si chiedeva di non finanziarlo con obbligazioni comuni e di impostarlo sullo schema “tradizionale” dei prestiti soggetti a stringenti condizionalità.

¹⁶ COM(2020)456 final e COM(2020)442 final.

¹⁷ COM(2020)443 final. Quest’ultima ha modificato la proposta del 2 maggio 2018, COM(2018)322 final, sulla quale si era registrata l’opposizione del Parlamento europeo. Vedi A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 24, p. 289 ss.

¹⁸ COM(2020)444 final.

¹⁹ COM(2020)445 final.

²⁰ COM(2020)441 final.

²¹ Con l’accordo politico del 10 novembre 2020.

dello Stato di diritto”²², nel dicembre 2020 le Istituzioni legislative hanno approvato l’aumento delle risorse proprie²³, il regolamento NGEU, il regolamento 2020/2092 sulla condizionalità dello stato di diritto²⁴, il QFP 2021-2027²⁵ e l’accordo interistituzionale in materia di bilancio²⁶.

Il NGEU si aggiunge alle risorse “ordinarie” del QFP 2021-2027, pari a 1.211 miliardi di euro (a prezzi correnti), integrandole per 806,9 miliardi di euro (anch’essi a prezzi correnti), di cui 421,1 miliardi di sovvenzioni e 385,8 miliardi di prestiti. Mentre le risorse del nuovo QFP provengono direttamente dalle risorse proprie dell’UE²⁷, quelle del NGEU sono raccolte dalla Commissione sul mercato dei capitali mediante l’emissione di obbligazioni e altri titoli finanziari nonché “coperte” dal bilancio UE grazie al temporaneo aumento della contribuzione statale stabilito nella decisione 2020/2053.

Tra i programmi finanziati dal NGEU, il più rilevante per quantità e qualità degli interventi – nonché quello di interesse ai nostri fini – è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (DRR) istituito dal regolamento 2021/241²⁸. Al DRR, infatti, sono attribuiti ben 723,8 miliardi degli 806,9 complessivi con lo scopo di finanziare i piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) degli Stati membri in parte con sovvenzioni a fondo perduto (338 miliardi)²⁹, in parte tramite prestiti da rimborsare (385,8 miliardi).

I fondi del DRR non sono erogati in un’unica soluzione bensì in *tranches* semestrali e solo all’esito del conseguimento di specifici traguardi e obiettivi. Del resto, non ci si trova in presenza di un vero e proprio “fondo” quanto, appunto, di un dispositivo (*facility*) destinato a supportare la *performance* statali anche con

risorse economiche. Infatti, queste ultime non sono orientate a elargire finanziamenti “a pioggia”, senza un filo conduttore, bensì a finanziare investimenti e riforme degli Stati come approvati dal Consiglio UE. In specie, gli investimenti devono riguardare 6 aree di intervento³⁰ mentre le riforme sono quelle indicate nelle “raccomandazioni specifiche per Paese” della procedura del c.d. “Semestre europeo”³¹. In altri termini, il DRR si prefigge di incanalare le economie degli Stati membri dell’UE verso settori e tematiche del futuro (soprattutto verde e digitale) in modo non solo da contrastare gli effetti economici negativi della pandemia ma anche per superare, nel medio periodo, alcuni degli ostacoli alla limitata crescita economica di alcuni Paesi come l’Italia.

Oltre al rispetto di traguardi e obiettivi specifici, gli Stati membri devono seguire i principi “orizzontali” indicati nell’art. 5 DRR. Si tratta, in particolare, del divieto di sostituire con i fondi del DRR la spesa interna corrente (se non in casi debitamente giustificati); del rispetto dei due requisiti dell’addizionalità e del finanziamento complementare (indicati nell’art. 9 DRR)³²; e dell’obbligo di finanziare solo quelle misure che rispettano il principio “non arrecare un danno significativo”³³.

3. Fatta questa sintetica disamina, si può passare a esaminare il modello di *governance* del NGEU e del DRR. Ci soffermeremo sulle tre fasi del reperimento delle risorse, dell’indirizzo e approvazione dei piani nazionali e, infine, del controllo della corretta attuazione di tali piani.

La *fase di reperimento delle risorse* segue le regole ordinarie dei Trattati per il complessivo finanziamento dell’Unione europea. Essa è disciplinata dall’art. 5 della citata decisione 2020/2053 sulle risorse proprie, adottata ed entrata in vigore secondo la procedura legislativa speciale dell’art. 311 TFUE. Il *potere*

²² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 maggio 2018, COM(2018)324 final.

²³ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, in GUUE L 424, 15.12.2020, p. 1.

²⁴ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, *ivi* L 433 I, 22.12.2020, p. 1.

²⁵ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, *ivi*, p. 11.

²⁶ Accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea, *ivi*, p. 28.

²⁷ Cfr. da ultimo G. CONTALDI, *La normativa per l’attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2021, p. 245 ss., spec. p. 258 ss.

²⁸ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, in GUUE L 57, 18.2.2021, p. 17. In dottrina v. G. CONTALDI, *La normativa*, cit.; A. KYRIAKIDIS, *The EU’s Economic Response to the COVID-19 Pandemic Preliminary Remarks*, in *European Law Blog*, disponibile all’indirizzo europeanlawblog.eu, 11 maggio 2021;

²⁹ Il 70% delle sovvenzioni del DRR va impegnato entro il 2022, mentre il restante 30% nel 2023. La loro erogazione è soggetta a valutazione, secondo le modalità illustrate *infra*.

³⁰ Queste sono 1) transizione verde, compresa la biodiversità; 2) trasformazione digitale; 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; e 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse l’istruzione e le competenze.

³¹ Per una comparazione tra raccomandazioni specifiche dell’ultimo triennio, v. K. GRIGAITĖ - J. ANGERER, *Country-Specific Recommendations for 2019, 2020 and 2021*, disponibile all’indirizzo www.europarl.europa.eu, settembre 2021. V. anche i tre studi intitolati *What role for the European Semester in the recovery plan?*, di JACOB FUNK KIRKEGAARD (ottobre 2020), T. WIESER (ottobre 2020) e M. MOSCHELLA (novembre 2020), disponibili all’indirizzo www.europarl.europa.eu.

³² Secondo cui le risorse del DRR possono aggiungersi in senso complementare al sostegno fornito da altri fondi e programmi UE (come quelli del QFP) ma non devono coprire gli stessi costi.

³³ Sul quale v. la comunicazione della Commissione, del 12 febbraio 2021, Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo” a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, C(2021)1054 final.

di autorizzazione al reperimento delle risorse per il NGEU si è concentrato nelle mani degli Stati in due fasi distinte ma collegate: quella dell'approvazione della decisione 2020/2053, che ha richiesto l'unanimità in Consiglio UE, e quella dell'entrata in vigore della decisione previa ratifica da parte di tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Il processo di ratifica si è concluso il 31 maggio 2021³⁴.

Il potere di emettere obbligazioni NGEU sul mercato – potere inedito solo per la quantità di risorse da reperire³⁵ – è invece affidato dall'art. 5 decisione 2020/2053 alla Commissione. Quest'ultima lo sta esercitando con l'emissione di *EU-bond* a lungo termine (da 3 a 30 anni), compresi gli *EU-Green bond*³⁶, e di *EU-bill* a breve termine (fino a 1 anno), secondo un calendario prestabilito e pubblico³⁷. In questa fase, le altre Istituzioni UE non svolgono un ruolo apprezzabile.

4. La *governance* nella fase di indirizzo e approvazione dei PNRR, ormai in buona parte conclusa³⁸, è nelle mani della Commissione e del Consiglio UE, secondo un tipico schema in cui la prima svolge la fase istruttoria e la seconda assume le decisioni che poi saranno gestite e/o attuate dalla Commissione. Il ruolo del Parlamento europeo è invece limitato alla ricezione di informazioni sulla presentazione dei PNRR e sulle decisioni conseguenti (art. 25 DRR).

Ogni Stato intenzionato a ricevere il sostegno del DRR deve presentare alla Commissione un PNRR. Ai sensi dell'art. 17, par. 1, detti piani devono indicare le riforme e gli investimenti pubblici nonché le misure per la loro attuazione, predisposti in un pacchetto completo, coerente e debitamente giustificato in base agli elementi dell'art. 18, par. 4³⁹.

³⁴ In argomento, anche con riguardo agli ostacoli che ha incontrato, v. F. BATTAGLIA, *Next Generation EU: concluso il processo di ratifica della decisione risorse proprie*, in *EUblog.eu*, 9 giugno 2021, e G. CONTALDI, *La normativa*, cit., p. 258 ss.

³⁵ Sulle precedenti emissioni di debito comune v., tra gli altri, S. HORN - J. MEYER - C. TREBESCH, *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, in *VoxEU-CEPR Policy Portal*, disponibile all'indirizzo voxeu.org, 15 aprile 2020; G. MORGESE, *Solidarietà*, cit., p. 108 s.; e F. SALMONI, *Recovery fund*, cit., p. 115 ss.

³⁶ Questi titoli saranno il 30% delle risorse totali del NGEU e hanno un vincolo di destinazione, essendo diretti a finanziare la parte "ambientale" dei PNRR.

³⁷ Sulla strategia della Commissione v. R. CHRISTIE - G. CLAEYS - P. WEIL, *Next Generation EU borrowing: a first assessment*, disponibile all'indirizzo www.europarl.europa.eu, ottobre 2021.

³⁸ Al momento in cui si scrive, solo i Paesi Bassi non hanno presentato un PNRR; quelli di Ungheria, Polonia, Bulgaria e Svezia, invece, non sono stati ancora approvati.

³⁹ A tal fine la Commissione ha predisposto orientamenti generali e linee guida: v. ad es. i documenti del 17 settembre 2020, SWD(2020)205 final, e del 22 gennaio 2021, SWD(2021)12 final.

La valutazione della Commissione, con il sostegno della *task force* per la ripresa e la resilienza⁴⁰, si concentra sulla pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza dei PNRR rispetto agli 11 indicatori di cui all'art. 19. Merita sottolineare la rilevanza che il DRR attribuisce al modo in cui ogni Stato affronta, nel proprio PNRR, le criticità individuate dalla Commissione nelle "raccomandazioni specifiche per Paese", che così acquistano valore dirimente nell'individuazione delle riforme ritenute appropriate⁴¹. Ciò, per un verso, rende evidente il significativo potere della Commissione di indirizzare le politiche economiche degli Stati membri nei prossimi anni (e forse decenni)⁴²; per altro verso, crea un stretto legame tra la procedura di approvazione dei PNRR e il rispetto del valore fondante dello stato di diritto (*rule of law*), nel caso in cui quelle raccomandazioni evidenzino la necessità di rimediare ad es. alle lesioni del principio dell'indipendenza della magistratura⁴³.

Superato positivamente il vaglio della Commissione, quest'ultima predispone ex art. 20 una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio UE in cui vengono indicati le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati, l'importo totale a titolo di sovvenzione, l'eventuale importo del prestito⁴⁴, gli importi delle diverse *tranches* di pagamento nonché gli altri elementi dell'art. 20, par. 5. Il Consiglio ha quattro settimane per approvare la proposta di PNRR (par. 7), che comunque può essere successivamente modificato alle condizioni dell'art. 21. Alla decisione del Consiglio segue la conclusione di un accordo vincolante tra la Commissione e lo Stato interessato sulle specifiche condizioni finanziarie (art. 23).

A questa procedura si ricollega quella per chiedere, anche successivamente all'approvazione del PNRR ma non oltre il 31 agosto 2023, un finanziamento a titolo di prestito del NGEU, con le procedure di cui all'art. 14 DRR e presentando un PNRR riveduto. In presenza di simile richiesta, l'art. 14, par. 8, prevede la valutazione della Commissione ex art. 19 e una (nuova) decisione di esecuzione del Consiglio ai sensi dell'art. 20, cui segue uno specifico accordo di prestito tra Commissione e Stato beneficiario (art. 15).

Si noti che la decisione esecutiva del Consiglio è titolo per avanzare la richiesta, da parte dello Stato beneficiario, di prefinanziamento per un massimo del 13% di

⁴⁰ La *task force* RECOVER è stata istituita il 16 agosto 2020 presso il Segretariato generale della Commissione con il compito di guidare l'attuazione del DRR e di coordinare il Semestre europeo.

⁴¹ In tal senso F. SALMONI, *Recovery fund*, cit., p. 51 ss.

⁴² Conforme G. CONTALDI, *La normativa*, cit., p. 252. V. anche gli autori indicati in nota 31.

⁴³ Del resto, i PNRR di Polonia e Ungheria non sono stati ancora approvati soprattutto per questo motivo.

⁴⁴ Qualora, ovviamente, quest'ultimo venga richiesto: v. *infra*.

quanto spettante a titolo di sovvenzione nonché, se del caso, fino al 13% del prestito, prefinanziamento che la Commissione versa entro due mesi dalla richiesta (art. 13).

5. Anche nella terza fase, quella di controllo della corretta attuazione dei PNRR da parte degli Stati beneficiari delle risorse NGEU, il modello di *governance* prevede un ruolo incisivo della Commissione. A quest'ultima, però, si possono affiancare in diversi momenti gli Stati membri, il Consiglio e il Consiglio europeo.

L'articolato sistema di controllo è, come si diceva, affidato principalmente alla Commissione. Essa ha, anzitutto, generali compiti di monitoraggio dell'attuazione del dispositivo e di misurazione del raggiungimento degli obiettivi (art. 29 DRR)⁴⁵, nonché di istituzione di un apposito quadro di valutazione della ripresa e della resilienza che permetta di illustrare i progressi dell'attuazione dei PNRR e funga da strumento di comunicazione dei risultati complessivi del dispositivo (art. 30)⁴⁶.

Il compito più pregnante è tuttavia quello che concerne il controllo del rispetto dei traguardi e degli obiettivi del DRR da parte degli Stati beneficiari. L'esito positivo di questo controllo è particolarmente importante, essendo condizione per l'erogazione delle *tranches* semestrali di pagamenti che, pertanto, dipendono dallo stato di avanzamento di investimenti e riforme.

Questo controllo può portare alla sospensione, riduzione, annullamento e/o restituzione dei pagamenti in almeno cinque ipotesi.

La prima ipotesi è disciplinata dall'art. 24 DRR e concerne il *mancato raggiungimento di traguardi e obiettivi previsti nei PNRR*. La richiesta semestrale di erogazione di una *tranche* va indirizzata alla Commissione (par. 2), la quale nei successivi 2 mesi compie una valutazione preliminare del soddisfacente raggiungimento di traguardi e obiettivi nell'ultimo semestre (nonché del mantenimento di quelli dei semestri precedenti) (par. 3). In caso di valutazione preliminare positiva, essa è sottoposta al parere non vincolante del Comitato economico e finanziario⁴⁷, dopodiché la Commissione può procedere alla valutazione definitiva (par. 4). Quest'ultima, se positiva, comporta ex par. 5 l'erogazione senza ritardo

della *tranche* con una decisione adottata con il concorso degli Stati secondo la procedura comitologica “di esame” ex art. 35 DRR⁴⁸. Ciò, merita sottolinearlo, attribuisce a tutti gli Stati membri un significativo potere sull'attuazione del PNRR di ogni Stato beneficiario, dato che i rappresentanti nazionali in seno al comitato di esame, a maggioranza qualificata, possono approvare oppure impedire la decisione di erogazione della *tranche* (mentre in caso di mancato raggiungimento della maggioranza la decisione spetta alla Commissione)⁴⁹. Qualora, invece, la valutazione definitiva di quest'ultima sia negativa, l'erogazione viene sospesa a termini dell'art. 24, par. 6. A questo punto si aprono tre scenari: se lo Stato nei 6 mesi successivi adotta le misure correttive necessarie, l'erogazione può riprendere (par. 6); se, invece, tali misure non vengono adottate in quel termine, la Commissione riduce proporzionalmente l'importo della sovvenzione (e del prestito) (par. 8); infine, se le misure correttive non vengono assunte entro 18 mesi, l'accordo tra Commissione e Stato beneficiario si considera risolto, i relativi importi vengono disimpegnati e gli eventuali prefinanziamenti devono essere recuperati integralmente (par. 9). In tutti questi scenari, allo Stato beneficiario è riconosciuto il diritto al contraddittorio.

La seconda ipotesi, invece, prende in considerazione la *possibilità che vengano rilevati “gravi scostamenti” dal conseguimento soddisfacente di traguardi e risultati* ed è una “deviazione” di carattere eccezionale della procedura prima esaminata. Essa, difatti, può essere avviata prima che la Commissione adotti una decisione di erogazione ex art. 24, par. 5, e si ispira alla logica del “freno di emergenza” già esistente in altri ambiti materiali del diritto UE. Così, se uno o più Stati⁵⁰ rilevano l'esistenza di gravi scostamenti – contestando in tal modo la valutazione positiva della Commissione – possono portare la questione dinanzi al Consiglio europeo per una discussione esaustiva così impedendo, nelle more, l'adozione della decisione contestata. Vero è che il freno di emergenza, concordato nel Consiglio europeo del 21 luglio 2020 per venire incontro ai timori dei Paesi “frugali”, non è stato formalizzato in una norma vincolante del DRR, trovando invece la sua disciplina di massima nel 52° considerando mentre l'art. 24, par. 10, ne fa solo un cenno;

⁴⁸ Norma che, appunto, rinvia all'art. 5 del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, in GUUE L 55, 28.2.2011, p. 13.

⁴⁹ Va anche ricordato che, in caso di voto negativo da parte dei rappresentanti degli Stati, è possibile per la Commissione rivolgersi al comitato d'appello previsto all'art. 6 regolamento 182/2011, il quale vota con la medesima maggioranza.

⁵⁰ A rigor di logica, dovrebbero essere quelli che si sono espressi in senso contrario all'adozione di una decisione positiva nel Comitato economico e finanziario e che voterebbero contro nella procedura comitologica di esame.

⁴⁵ Questo potere viene esercitato dalla Commissione anche con l'adozione di atti delegati (par. 4): si vedano le due bozze di regolamenti delegati del 28 settembre 2021, sugli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, C(2021)8800 final, e sulla metodologia per la rendicontazione della spesa sociale, C(2021)8801 final.

⁴⁶ Anche in questo caso si possono adottare atti delegati.

⁴⁷ Organo consultivo previsto dall'art. 134 TFUE e composto da alti funzionari delle amministrazioni e delle banche centrali nazionali.

così come è vero che si tratta di una procedura di carattere essenzialmente “politico”, tesa nel peggiore dei casi a ritardare per non più di 3 mesi l'erogazione dei pagamenti specie se attorno alla decisione “frenata” si è nel frattempo coagulato il consenso della maggioranza qualificata degli Stati membri in sede di comitato; ma è altrettanto vero che le sue implicazioni sono comunque capaci di incidere sui complessivi rapporti politici tra gli Stati e su quelli tra la Commissione e quegli Stati che si oppongono alla sua valutazione positiva.

La terza ipotesi, invece, riguarda la sospensione dei pagamenti in applicazione della *clausola di condizionalità macroeconomica* di cui all'art. 10 DRR, con una procedura sovrapponibile a quella dell'art. 19, par. 7 ss., del regolamento 2021/1060 sulle disposizioni comuni relative ai fondi europei⁵¹. Nel nostro caso, la Commissione ha, per un verso, l'obbligo di chiedere al Consiglio la sospensione totale o parziale dei pagamenti se quest'ultimo, in precedenza, ha riscontrato la mancanza di misure efficaci da parte dello Stato beneficiario per correggere il proprio disavanzo eccessivo⁵² (art. 10, par. 1, DRR); per altro verso, la semplice facoltà di procedere alla richiesta in altri casi legati alla *governance* macroeconomica dell'UE di cui al par. 2. Va sottolineato che il Consiglio vota con la c.d. *reverse qualified majority*: la proposta, cioè, si ritiene adottata a meno che in Consiglio non sia respinta a maggioranza qualificata entro 1 mese (par. 3)⁵³. L'utilizzazione di questa modalità di voto, all'evidenza, rafforza la proposta della Commissione assicurando un'approvazione quasi automatica; tuttavia, almeno per tutto il 2021, la possibilità di ricorrervi rimane sospesa in concomitanza con la perdurante attivazione della clausola di salvaguardia generale del PSC.

Quanto alla quarta ipotesi di cui all'art. 22, par. 5, DRR, essa concerne la riduzione proporzionale, il recupero delle somme e il rimborso anticipato del prestito *in caso di frode, corruzione e conflitto di interessi che ledano gli interessi finanziari dell'UE oppure per grave violazione degli accordi di sovvenzione o di prestito*. Anche in questo caso, il potere risiede nelle mani della Commissione la quale, essendo il dispositivo attuato in regime di gestione diretta (art. 8), ha il compito di tutelare gli interessi finanziari dell'UE esercitando il controllo di secondo livello⁵⁴ assieme

all'OLAF, alla Corte dei conti ed eventualmente all'EPPU. L'entità della riduzione, del recupero e del rimborso anticipato va comunque commisurato alla gravità delle contestazioni, nel rispetto del principio di proporzionalità e del diritto al contraddittorio degli Stati interessati.

La quinta e ultima ipotesi, infine, riguarda la possibilità che venga attivata la *procedura sulla “condizionalità dello stato di diritto”*. Non potendo qui trattare neanche sinteticamente il problema della tutela della *rule of law* nell'UE, ci si limita a sottolineare come l'art. 8 DRR rinvii espressamente al regolamento 2020/2092⁵⁵, il quale è diretto a ridurre, sospendere o bloccare del tutto l'erogazione di fondi del bilancio UE qualora si ritenga che in uno o più Stati membri vi siano violazioni del principio dello stato di diritto tali da pregiudicare gli interessi finanziari dell'Unione. L'avvio del procedimento spetta, come sempre, alla Commissione che, all'esito delle sue indagini, formula una proposta di decisione di esecuzione al Consiglio UE. Questa proposta, si noti, può essere modificata solo a maggioranza qualificata, il che ne rafforza il contenuto; però, in maniera speculare a quanto previsto nel DRR, può essere bloccata dallo Stato interessato per non più di 3 mesi (di norma) chiedendo che della questione di tutela della *rule of law* se discuta in seno al Consiglio europeo.

Ciò detto, in tutte le procedure qui esaminate il Parlamento europeo svolge un ruolo marginale. Esso può procedere all'audizione della Commissione ogni 2 mesi nel quadro del “dialogo sulla ripresa e la resilienza” (art. 26)⁵⁶ nonché ha diritto di ricevere informazioni sulle proposte di sospensione di impegni e pagamenti in base alla clausola di condizionalità macroeconomica (art. 10) e sull'attivazione del “freno di emergenza” (considerando n. 52), oltre a ricevere la relazione di riesame sull'attuazione del DRR (art. 16), la relazione annuale (art. 31) e le due

⁵⁵ Essendo la letteratura sulla violazione del valore fondante della *rule of law* nell'UE ormai amplissima, ci si limita a rinviare ai soli lavori sul regolamento 2020/2092 (ove più ampi riferimenti di dottrina) di G. CONTALDI, *La normativa*, cit., spec. p. 252 ss.; EDITORIAL COMMENTS, *Compromising (on) the General Conditionality Mechanism and the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 267 ss.; N. KIRST, *Rule of Law Conditionality: The Long-Awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?*, in *European Papers*, 2021, n. 1, p. 101 ss.; J. ŁACNY, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020—Is it all About the Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, p. 79 ss.; B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La “condizionalità”*, in *Eurojus*, 2021, n. 3, p. 172 ss.; e V. SACHETTI, *Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 431 ss.

⁵⁶ Al momento in cui si scrive, si sono svolti 3 dialoghi. Cfr. C. DIAS - J. ANGERER - A. ZOPPÉ - K. GRIGAITĖ - W. LEHOFER, *Recovery and Resilience Dialogue with the European Commission*, disponibile all'indirizzo www.europarl.europa.eu, agosto 2021.

⁵¹ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, in GUUE L 231, 30.6.2021, p. 159.

⁵² Salvo l'accertamento di una situazione di grave recessione economica dell'UE nel suo complesso.

⁵³ Il voto a maggioranza c.d. “inversa” è stato previsto per la prima volta nel regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, in GUUE L 306, 23.11.2011, p. 1.

⁵⁴ Il primo livello di controllo, infatti, spetta agli Stati al loro interno in qualità di beneficiari o mutuatari dei fondi del NGEU/DRR.

relazioni di valutazione indipendente dell'art. 32. A ciò si aggiungono le modalità di coinvolgimento, anch'esse poco incisive, dell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020⁵⁷.

6. All'esito di quanto detto nei paragrafi precedenti, è ora possibile svolgere alcune considerazioni conclusive.

La prima considerazione concerne il fatto che, con il programma di cui si tratta, la *governance* delle crisi economiche europee viene ricondotta nell'alveo del quadro istituzionale UE. Ciò può sembrare banale, ma in realtà non era del tutto scontato che accadesse. Nella "vecchia" crisi dei debiti sovrani, infatti, la gestione degli aiuti e il controllo delle misure di *austerità* era nelle mani sì di alcune Istituzioni europee (Commissione, BCE, Consiglio europeo) ma anche di soggetti esterni come il MES e la c.d. *Troika*⁵⁸. Nel nostro caso, invece, la *governance* rimane in seno alle (sole) Istituzioni europee, a sottolineare la volontà di procedere all'interno del quadro giuridico e istituzionale dell'UE anche per evitare ulteriori "sfilacciamenti" del processo di integrazione europea. Sotto questo profilo, pare quindi significativa la scelta delle basi giuridiche per i due atti: se, infatti, il regolamento NGEU si fonda sulla norma emergenziale dell'art. 122 TFUE⁵⁹, il DRR si basa invece sull'art. 175, par. 3, TFUE che è la disposizione utilizzata per le azioni di coesione economica, sociale e territoriale diverse dai fondi strutturali. Questa norma non solo coinvolge nel procedimento legislativo il Parlamento europeo, ma è di certo più idonea della prima, per un verso, a mostrare la volontà di uscire dalla fase strettamente emergenziale della crisi pandemica per incamminarsi su un percorso ricostruttivo di medio periodo delle economie europee⁶⁰, e per altro verso a ribadire la complementarità delle risorse NGEU con quelle del QFP 2021-2027, che sono in gran parte indirizzate verso le medesime aree prioritarie d'intervento.

La seconda considerazione ci porta però a constatare lo sbilanciamento del centro decisionale, specie nella fase del controllo della corretta attuazione dei

PNRR, verso la triade "tecnocratico-politica" composta da Commissione, Consiglio UE e Consiglio europeo. In questo quadro, il Parlamento europeo – unica istituzione democratica dell'UE perché eletta a suffragio universale e diretto dai cittadini degli Stati membri – rimane relegato, purtroppo anche per sua scelta⁶¹, al ruolo di recettore passivo di decisioni prese altrove, senza poter partecipare in specie alla fase di controllo post-approvazione dei PNRR nonostante il maggior coinvolgimento deciso nell'accordo interistituzionale in materia di bilancio del 16 dicembre 2020⁶².

La terza considerazione è relativa al fatto che il DRR è pieno di condizionalità economiche, però la trama di fondo è ben diversa da quella della crisi dei debiti sovrani. Durante quest'ultima, infatti, le condizionalità hanno avuto a oggetto le tristemente note misure di *austerità* (come i tagli alla spesa sociale); nel NGEU, invece, esse sono rivolte a indirizzare le risorse comuni verso determinati obiettivi altrettanto comuni⁶³.

Infine, la quarta e ultima considerazione – che poi è una conseguenza di quanto detto prima – si riferisce alla constatazione per cui, nell'ottica degli Stati membri, il centro decisionale del *Next Generation EU* è saldamente collocato al livello sovranazionale. È evidente, in altre parole, che il margine di manovra degli Stati nel definire le proprie politiche economiche nel quadro del NGEU rimane contenuto negli spazi lasciati liberi da questi ultimi atti, spazi invero assai ridotti. Così come è chiaro che ogni Stato – soprattutto quelli già colpiti dalla crisi dei debiti sovrani – dovrà utilizzare le risorse con molta attenzione e in modo rigoroso, perché "guardato a vista" dalla Commissione e da altri Stati (specie quelli "frugali")⁶⁴ senza che il Parlamento europeo possa svolgere un ruolo effettivo di composizione degli interessi.

⁵⁷ V. l'allegato 1 dell'accordo, punti 40 ss.

⁵⁸ Composta non solo dalla Commissione e dalla BCE, ma anche dal Fondo monetario internazionale.

⁵⁹ Disposizione che prevede, al par. 1, la possibilità per il Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica specie in presenza di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di alcuni prodotti, in particolare nel settore dell'energia; nonché al par. 2, la facoltà di concedere assistenza finanziaria dell'UE agli Stati membri in caso di difficoltà o minaccia di gravi difficoltà a causa di calamità naturali o circostanze eccezionali.

⁶⁰ Così anche G. CONTALDI, *La normativa*, cit., p. 247.

⁶¹ Avendo infatti approvato, assieme al Consiglio UE, la *governance* del DRR in questa forma.

⁶² Sul complessivo ruolo del Parlamento europeo, v. I. OTTAVIANO, *Il ruolo*, cit., p. 145 s.; G. CONTALDI, *La normativa*, cit., p. 250 ss.; C. DIAS, *European Parliament involvement in scrutinising the Recovery and Resilience Facility*, disponibile all'indirizzo www.europarl.europa.eu, settembre 2021; M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 2, p. 337 ss.; e F. SALMONI, *Recovery fund*, cit., p. 60 ss.

⁶³ Per questo si può parlare di condizionalità "utile": v. E. PAPARELLA, *Crisi*, cit., pp. 173-174.

⁶⁴ I quali è più che probabile che vorranno esercitare, in caso di "deviazioni dal percorso", la possibilità di sospendere temporaneamente l'erogazione delle *tranches* di pagamento.

Il governo dell'economia e il ruolo della BCE alla luce del *quantitative easing* e del *next generation EU*. Verso nuovi paradigmi o verso il consolidamento dei paradigmi esistenti?¹

di CARLO IANNELLO

Mi è parso di cogliere, negli interventi che mi hanno preceduto, un orientamento ottimistico, che mi è stato confermato dall'introduzione dei lavori che ha appena svolto Salvatore Prisco quando ha osservato che siamo di fronte a un cambio di paradigma, che sarebbe 'risuscitato' Keynes mentre sarebbero morti i guru neo-liberali. All'inizio della mia relazione vorrei porre queste riflessioni di Salvatore Prisco come un interrogativo da sottoporre a valutazione per comprendere se possiamo rispondere sì oppure no.

Il titolo del mio intervento, infatti, contiene un interrogativo: «Il governo dell'economia e il ruolo della BCE alla luce del *quantitative easing* e del *next generation EU*. Verso nuovi paradigmi o verso il consolidamento dei paradigmi esistenti?»

Questo ottimismo che traspare dalla mattinata di lavori, secondo me, deve essere sottoposto ad una verifica rigorosa. Per fare questa verifica porto avanti un percorso articolato in una scaletta di due capitoli.

Nel primo occorre chiedersi qual era il quadro del governo dell'economia, prima che intervenissero gli ultimi importanti cambiamenti, cioè il *quantitative easing* e il *next generation EU* che sono apparsi a molti come un cambio di paradigma rispetto al passato.

Dopo di che si deve passare ad analizzare da vicino queste nuove politiche (*quantitative easing* e *next generation EU*, così come l'attuazione che stiamo facendo di quest'ultimo strumento con il nostro PNRR) al fine di verificare se è vero che i paradigmi neoliberali, su cui l'UE è stata indiscutibilmente edificata, siano davvero entrati in crisi o se, al contrario, ne escano addirittura rafforzati.

Veniamo al primo capitolo dell'intervento.

¹ Il presente scritto rappresenta la trascrizione della relazione pronunciata al convegno con l'aggiunta di alcune essenziali note. Mantiene, pertanto, il tono colloquiale dell'esposizione orale.

È noto che il paradigma su cui è stata costruita l'UE è quello neo-liberale. Ove servisse una conferma di carattere normativo, basterebbe aprire il trattato dell'UE e prendere l'art. 3, comma 3, il quale recita: «L'Unione instaura un mercato interno [...] basato [...] su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva».

Non è ancora patrimonio diffuso della comunità dei giuristi la piena comprensione della nozione di economia sociale di mercato². Si tratta di un modello economico in cui l'aggettivo sociale non svolge alcuna funzione. Non che gli effetti sociali siano disdegnati. Ma essi sono soltanto indiretti. Nel senso che non possono essere ricercati dal potere politico come obiettivi da raggiungere. Così facendo, infatti, il potere politico interferirebbe con il corretto funzionamento dell'economia di mercato fortemente competitiva.

Frederich August von Hayek, di cui non condivido le posizioni, ma che è un premio Nobel di incontestabile valore scientifico, lucidità e, per certi versi, anche genialità, scrive a questo proposito «l'aggettivo sociale è un pleonismo grazie al quale alcuni miei amici tedeschi sembrano riusciti a rendere appetibili a circoli più ampi il tipo di ordine più ampio che io difendo»³.

Il quadro di diritto positivo è parimenti chiaro sull'impostazione neoliberale delle istituzioni europee. L'art. 119, primo e secondo comma, del TFUE afferma che politica economica e monetaria sono costruite sul principio di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Il terzo comma, poi, detta i principi direttivi della politica economica europea, che possiamo riassumere nei vincoli all'indebitamento e nella necessità di tenere l'inflazione sotto controllo.

Come influiscono questi principi direttivi (vincoli all'indebitamento e inflazione sotto controllo) sui poteri della BCE e sul governo dell'economia? Ebbene, essi hanno una funzione determinante. Perché la Banca Centrale Europea ha come fondamentale attribuzione quella di utilizzare il tasso di sconto per tenere sotto controllo l'inflazione, che non deve essere né troppo bassa né troppo alta (il 2% è il tasso di riferimento ritenuto ideale). Alla BCE vengono pertanto affidati non genericamente i poteri di politica monetaria, bensì solo uno dei poteri di politica monetaria, quello che serve a regolare l'inflazione (correggendola verso l'alto o verso il basso a seconda delle contingenze).

La politica monetaria, secondo le tesi ordo-liberali, deve avere una funzione neutra. Il tasso di inflazione non può, cioè, servire ad arricchire qualcuno e ad impoverire qualcun altro (in questo modo, si tutela il valore sostanziale dei contratti

² Non a tutti, per la verità. Sul punto rinvio a un bellissimo saggio di G. LUCHENA sull'economia sociale di mercato che mette in luce i riferimenti storici, sociali e giuridici di questo concetto: *Economia sociale di mercato*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2020, pp. 81-107.

³ La citazione è tratta da L. CAVALLARO, *Una sentenza memorabile*, Cacucci Editore, Bari, 2021.

stabiliti dal mercato). La politica monetaria non deve interferire con l'economia reale: se un mio bene vale quanto un bene diverso appartenente ad un'altra persona, il tasso di inflazione non deve interferire, facendo sì che alla lunga uno valga il doppio dell'altro. Il rapporto tra i due beni deve essere sempre 1 a 1: la moneta deve, cioè, funzionare come se fosse un succedaneo del baratto, senza alterare i valori dei contratti. La sua funzione deve essere neutra.

Questo è il motivo per cui la BCE deve essere del tutto indipendente dal potere politico. Essa non deve occuparsi della politica monetaria, ma esclusivamente di tenere sotto controllo l'inflazione.

Tant'è vero che il Trattato, più che dare poteri alla BCE, pone divieti al suo operato. Se leggiamo l'art. 123 del TFUE scopriamo che la BCE non può finanziare gli Stati, non può far loro credito, non può fare credito nemmeno all'UE, non può acquistare, direttamente, titoli del debito pubblico emessi dagli Stati.

Quindi la BCE ha poteri limitatissimi. Lasciamo perdere che poi assuma, di fatto, poteri di «decisore» che spetterebbero agli organi politico-rappresentativi (ad esempio quando Draghi e Trichet indirizzarono, nel 2011, la nota lettera al Governo italiano condizionando pesantemente l'agenda politica del Paese, imponendo sostanzialmente di attuare determinate riforme). Questo è un potere di decisione politica che, sebbene non previsto da alcuna norma, non solo è coerente con il paradigma neoliberale, ma addirittura lo rafforza. Ed è questo il motivo per cui nessuno ha contrastato questo potere di decisione che si è assunto la BCE.

Secondo l'impostazione europea, la politica economica dovrebbe essere affidata agli Stati. Questo vale però solo in teoria. Nella realtà accade che, in conseguenza delle stesse regole europee, agli Stati residuino scarsissimi poteri.

Degli strumenti di politica economica che teoricamente sono a disposizione degli Stati, i principali sono venuti meno. Gli Stati non dispongono più di una banca centrale, che un tempo poteva aumentare la liquidità su input del potere politico in un momento in cui riteneva che ci fosse bisogno di una spinta espansiva (come osservato, questo potere non è appannaggio nemmeno della Banca europea). La possibilità di ricorrere al debito pubblico è fortemente limitata dai vincoli all'indebitamento. Quindi, il debito pubblico che si può effettivamente fare è ben poca cosa. Rimangono soltanto le politiche di tagli e tasse, quindi politiche recessive, che rendono peraltro ancora più complicato per molti economisti il rientro del debito pubblico. Ma questa è un'altra questione.

Quindi, da questo quadro si desume che in Europa nessuno fa politica economica.

Non la fa la Banca Centrale Europea, perché non la può fare e ha solo una limitata disponibilità della politica monetaria; non la fanno le istituzioni europee; non la fanno nemmeno gli Stati.

Tutto questo corrisponde a un disegno: il governo pubblico dell'economia non ci deve essere. Un giurista molto lucido, Giuseppe Guarino, nel 1997 se ne rese ben conto, quando scrisse un libro dal titolo significativo: «Verso l'Europa, ovvero la fine della politica»⁴ nel quale ha lucidamente chiarito che «la volontà di non governo espressa dall'organizzazione dei poteri trova oggi una corrispondente volontà di non governo nelle discipline sostanziali».

Ma se non c'è un non governo dell'economia nel senso proprio dell'espressione, occorre domandarsi a chi sia stato attribuito questo compito. Normalmente, per cavarsi d'impiccio, si suole rispondere a questo interrogativo affermando che governano i mercati. Questa espressione potrebbe apparire come una frase ad effetto, che serve a dare il senso di una tendenza del nostro tempo: la prevalenza delle forze economiche rispetto agli stati e ai poteri pubblici.

In realtà, è un'espressione anche tecnicamente appropriata e dotata di una efficace capacità descrittiva: tutta la vista costruzione ha come chiara conseguenza quella di consentire un effettivo governo dei mercati.

L'assenza di un governo pubblico dell'economia o, per usare la felice espressione di Guarino, il «non governo» europeo dell'economia e il «governo dei mercati» sono due facce della stessa moneta. Ciò corrisponde in pieno alla razionalità neoliberale che affida agli Stati e ai poteri pubblici in generale il ruolo di garanti dei mercati; ruolo dal quale non possono sconfinare se non vogliono contraddire la stessa razionalità economica.

La politica economica europea, nel senso tradizionale del termine, in stretta osservanza del pensiero neoliberale è, quindi, di fatto, delegata ai mercati.

In altri termini, nel momento in cui gli Stati nazionali hanno ceduto la propria sovranità economica e monetaria, questa non si è allocata nell'ambito di una dimensione pubblica europea che potesse essere qualitativamente comparabile con quelle nazionali. Dunque, la perdita di sovranità che gli Stati hanno subito solo formalmente può essere letta come compiuta a favore delle istituzioni sovranazionali. In realtà, dal punto di vista sostanziale, questa perdita di sovranità si è tradotta in una cessione di questi poteri a favore delle dinamiche di mercato.

Adesso sarebbe troppo lungo entrare nel merito; chi volesse approfondire il tema da una prospettiva giuridica può fare riferimento a una recente opera collettanea che ha trattato l'argomento⁵, in cui è chiarito in che misura il liberalismo si differenzi dal neoliberalismo il quale, lungi dal presentarsi come un aggiornamento del pensiero liberale classico, rappresenta un radicale cambiamento rispetto

⁴ G. GUARINO, *Verso l'Europa, ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano, 1997.

⁵ Rassegna di diritto pubblico europeo su *Neoliberalismo e diritto pubblico*, n. 1/2020.

allo stesso paradigma liberale, che sta influenzando profondamente anche sugli assetti istituzionali, debitori della teoria politica liberale, ovvero dello stato di diritto. In linea generale, l'esperienza ci ha insegnato che quando compare il suffisso «neo» bisogna stare in guardia: molto spesso, infatti, ciò che qualificiamo «neo» non ha nulla a che vedere con l'originale.

Cosa impone questa razionalità neoliberale? La razionalità neoliberale impone una profonda trasformazione del ruolo degli Stati che vengono non solo ricondotti a una dimensione meramente economica, ma chiaramente vincolati nei loro poteri al ruolo di garanti del mercato concorrenziale. I poteri pubblici neoliberali fungono da meri garanti dei mercati.

Su tale trasformazione ci sarebbe tantissimo da osservare. Per semplificare possiamo tracciare una linea di demarcazione netta tra il liberalismo classico e neo-liberalismo, che coinvolge le loro proiezioni istituzionali, cioè lo Stato di diritto, da un lato, e lo Stato economico neoliberale, dall'altro. Una linea di demarcazione che sta proprio nel rapporto che queste differenti istituzioni instaurano con l'economia. Lo Stato liberale di diritto si afferma storicamente con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, nella quale c'è un articolo, il 16, che ci fa comprendere qual è la funzione dello Stato liberale. Innanzitutto, lo Stato liberale trova la sua legittimazione in se stesso, quindi è un garante di diritti dell'uomo attraverso la divisione dei poteri e ciò, assieme al principio della sovranità popolare, è sufficiente per conferirgli la necessaria legittimazione. Tra i diritti dell'uomo da garantire c'è anche la libertà economica: non poteva essere diversamente perché quella del 1789 è stata una rivoluzione borghese. Lo Stato liberale di diritto, tuttavia, viene prima dell'economia, proprio perché trae la sua legittimazione non dall'economia, ma dalla sua stessa funzione, che è quella di garantire i diritti dell'uomo attraverso la divisione dei poteri. Questo significa che lo Stato liberale di diritto può assumere la decisione sul confine (e sull'ampiezza) che deve avere l'ambito economico. Tendenzialmente, lo Stato liberale, in coerenza con la sua ispirazione liberale, applica, in ambito economico, il principio del *laissez-faire*. Ma questa è una sua libera scelta politica che può legittimamente contraddire, escludendo determinate attività dall'ambito economico. Il giorno in cui voglia nazionalizzare le ferrovie, ad esempio, come è storicamente avvenuto, o altri ambiti di mercato, può farlo, restando perfettamente coerente con i suoi principi. Perché lo Stato liberale viene prima dell'economia e ad esso spetta la decisione politica sull'estensione dell'ambito economico. Ben può decidere, al fine di tutelare altri diritti dei cittadini, diversi dalla libertà di impresa, che questo ambito debba essere ristretto.

L'istituzione politica neoliberale, invece, viene dopo l'economia, nel senso che si fonda su di essa: il *prius* è l'economia. Come chiarito da Foucault in una raccolta

di lezioni, che è incredibile immaginare come abbia potuto tenere a cavallo tra il 1978 e il 1979⁶. Mentre in Italia si realizzava la riforma sanitaria, Foucault aveva compreso in anticipo quali sarebbero state le tendenze destinate a caratterizzare il mondo futuro. Secondo le felici intuizioni di Foucault, l'obiettivo «primario, storicamente e politicamente primario, del neoliberalismo»⁷ è fare della «libertà economica [...] al contempo ciò che fonda e ciò che limita uno Stato, la sua garanzia e la sua cauzione»⁸. Se è un determinato paradigma economico a conferire legittimità allo Stato, «lo stato, in quanto quadro storico-giuridico, *cessa di essere prioritario rispetto a una data scelta economica*»⁹. Ed ecco che il paradigma del liberalismo classico si rovescia del tutto. Avremo così, prosegue Foucault, «uno stato sotto la sorveglianza del mercato, anziché un mercato sotto la sorveglianza dello stato»¹⁰.

Un paradigma del tutto nuovo, in cui non c'è posto per i poteri pubblici della tradizione costituzionale, cioè per il sovrano democratico. Ad esso si è sostituito quello che, secondo le categorie del costituzionalismo, non può che essere descritto come un «antisovrano», che «si arroga il potere senza averne il legittimo titolo (cioè senza investitura democratica)»¹¹.

Questo antisovrano è stato lucidamente descritto come il «detentore di un potere (che aspira ad essere) universale», ossia «l'agente che determina la crisi del mondo (qui, del mondo democratico) come l'abbiamo sino ad oggi conosciuto». Un antisovrano, dunque, «dal punto di vista concettuale, ma inevitabilmente anche dal punto di vista pratico, perché l'affermazione del suo potere presuppone che l'antico sovrano nazionale sia annichilito»¹².

L'antisovrano è, al tempo stesso, l'Europa e il mercato, perché sono la stessa cosa. I poteri pubblici neoliberali nascono ed operano sotto la sorveglianza del mercato. Significa che devono limitarsi a creare l'ordine entro il quale si sviluppa

⁶ M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France 1978-9*, La Feltrinelli, Milano, 2005, *passim*.

⁷ M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al collège de France (1978-9)*, cit., 94.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*. Corsivo mio.

¹⁰ *Ivi*, 108. La citazione completa è la seguente. L'economia funge «non tanto da principio di limitazione dello Stato, bensì da *principio di regolazione interna dello Stato, in tutta l'estensione della sua esistenza e della sua azione*. In altri termini, invece di accettare una libertà di mercato, *definita dallo Stato* e mantenuta in qualche modo sotto sorveglianza statale [corsivo mio] gli ordoliberali sostengono che bisogna *rovesciare interamente la formula* e porre *la libertà di mercato come principio organizzatore e regolatore dello Stato* [corsivo mio]. Detto altrimenti, uno stato sotto la sorveglianza del mercato, anziché un mercato sotto la sorveglianza dello Stato».

¹¹ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124-188 a cui si deve un'analisi sorprende per la sua attualità.

¹² *Ibidem*.

la dinamica economica. Dopodiché, tutta la vita economia e la vita dell'intera società viene regolata attraverso l'applicazione del principio regolatore interpretato dalla dinamica concorrenziale, cioè da un determinato modello economico (quello concorrenziale). Gli effetti sociali, le esternalità positive, i fini sociali, ecc., fuoriescono dai compiti dei poteri pubblici neoliberali: saranno prodotti in via indiretta, spontaneamente, proprio a seguito della piena e più ampia applicazione della dinamica concorrenziale.

In questo quadro che ruolo residua per la solidarietà, la redistribuzione, i diritti sociali? Come magistralmente chiarito da Frederich August von Hayek, i fini comuni e la solidarietà sono incompatibili con la grande società¹³ per il quale la solidarietà è un istinto che ereditiamo dalla società tribale, mentre la grande società libera è fondata sugli scambi. Qualsiasi fine comune o solidaristico, infatti, altera la dinamica concorrenziale. In questo nuovo mondo, infatti, hanno cittadinanza solo principi astratti come quello formale della concorrenza che, tendendo ad occupare tutto lo spazio (economico e sociale) possibile, comportano l'inevitabile arretramento dei principi sostanziali (che incarnano valori), come quelli della solidarietà e della giustizia sociale.

È lo stesso ordine formale della concorrenza ad impedire che fini comuni possano essere realizzati dalle autorità politiche, perché il potere pubblico è servente

¹³ In una società di uomini liberi, scrive a tale proposito F. A. VON HAYEK (1994), *Legge, legislazione, libertà. Critica dell'economia pianificata*, Il saggiatore, Milano, 1994, *passim* e, in particolare, a p. 302, «l'espressione giustizia sociale è completamente priva di significato contenuto». Questo dato, osserva sempre il pensatore austriaco, si scontra contro «emozioni profondamente radicate nella natura umana attraverso millenni di esistenza tribale» quale, ad esempio, la solidarietà. Per cui, affinché la società aperta funzioni senza interferenze è necessaria «una grande *ricostruzione mentale* dell'ordine globale della Grande società che ci permetta di capire che il tendere consapevolmente verso propositi concreti e comuni [...] distruggerebbe quel sistema più vasto in cui tutti gli esseri umani contano allo stesso modo» (*ivi*, p. 354). La «società aperta di uomini liberi diventa possibile soltanto quando gli individui sono obbligati ad obbedire unicamente alle norme astratte che delimitano la sfera dei mezzi che ognuno può usare per i propri fini». Perché ciò sia possibile, è necessario abbandonare i «concetti morali di tipo intuitivo ereditati dalla società tribale», come l'idea di solidarietà e quella di fini comuni (*ivi*, p. 356). Questa dismissione richiederà tempo, secondo l'Autore: «il sorgere della grande società è troppo recente per aver dato all'uomo il tempo di disfarsi dei risultati di uno sviluppo durato centinaia di migliaia di anni, e per non far considerare artificiali o inumane quelle norme astratte di condotta che spesso sono in conflitto con gli istinti profondamente radicati e che non permettono all'uomo di lasciarsi guidare nelle proprie azioni da bisogni immediatamente percepiti» (*ivi*, p. 357). Occorre tuttavia «rendersi conto» che gli ideali del socialismo (o della giustizia sociale) non offrono veramente una nuova morale ma fanno unicamente appello a istinti ereditati da un tipo di società più antico. Essi rappresentano un atavismo, un tentativo vano di imporre alla società aperta la morale della società tribale; se tale morale prevalesse, non soltanto distruggerebbe la grande società ma minaccerebbe la sopravvivenza di quei grandi numeri che l'umanità ha raggiunto grazie a tre secoli di ordine di mercato» (*ivi*, p. 358).

rispetto a questo ordine, non il contrario. Le istituzioni neoliberali, come osservato, sono costantemente sotto sorveglianza del mercato. Lo schema dello Stato di diritto è applicato all'economia, con l'effetto di trasformarlo radicalmente. L'economia, nella sua forma specifica del mercato concorrenziale, è ciò che fonda e ciò che limita il potere pubblico. Le istituzioni pubbliche neoliberali possono fare tutto ciò che è conforme al mercato concorrenziale; tutto ciò che non è conforme, o peggio che contraddice questo paradigma economico (il mercato concorrenziale), non possono farlo. Il mercato concorrenziale è, al tempo stesso, ciò che fonda e ciò che limita l'azione dei pubblici poteri neoliberali.

Questo è il quadro di regole e di principi entro il quale ci muoviamo oramai da anni.

La seconda parte di questo intervento è volta a verificare se i recenti cambiamenti hanno inciso su questo quadro, modificandolo in profondità oppure se si tratta di cambiamenti solo apparenti, che potremmo definire gattopardeschi, cioè funzionali a che resti inalterato, o addirittura si rafforzi, lo *status quo*.

Il primo cambiamento è il *quantitative easing*. Tutti ricordano quando il governatore della Banca europea, Mario Draghi, dichiarò che occorre fare tutto ciò che era nelle sue possibilità per impedire il crollo della costruzione europea e dell'euro; utilizzando un'abile interpretazione del trattato, si attribuì un potere che è, in realtà, pane quotidiano della maggior parte delle banche centrali ma non della BCE, quello di acquistare i titoli di Stato non direttamente dagli Stati, bensì sul mercato secondario (riuscendo, in questo modo, a forzare il Trattato senza violarlo esplicitamente). L'assunzione di questo limitato potere, che è un'operazione che fa qualsiasi banca centrale, è diventato un grosso problema in Europa tanto che abbiamo assistito ad uno scontro duro tra il Tribunale costituzionale tedesco, che lo configura come *ultra vires*, e la Corte di Giustizia, orientata a giustificare tale potere, seppur riconoscendone l'eccezionalità e la temporaneità.

La Corte di giustizia, infatti, sostiene che si tratti di una misura temporanea ed eccezionale (perché non si potrebbe giustificare, in via ordinaria, un acquisto sul mercato secondario del debito pubblico degli Stati, in maniera tale da far diminuire il tasso di interesse pagato dagli Stati debitori, rispetto a quello che avrebbero dovuto pagare ove le dinamiche di mercato non fossero state alterate dall'intervento della stessa BCE).

Il secondo cambiamento è rappresentato dai vincoli all'indebitamento, che sono stati sospesi. Si possono così fare delle politiche in deficit anche superando i vincoli che per decenni hanno impedito la formazione di nuovo debito pubblico.

Il terzo cambiamento è rappresentato dal *Next Generation EU*, cioè da un piano di finanziamento dell'economia, realizzato dalle istituzioni europee.

Il quarto cambiamento è collegato al terzo: il *Next Generation EU* è finanziato da obbligazioni europee, con il vantaggio che il prestito è a basso costo (la garanzia degli Stati europei rende il rischio basso e quindi basso il tasso di interesse). Se aumenta il debito pubblico degli Stati, non aumenta nella misura in cui sarebbe aumentato se lo Stato italiano avesse fatto un programma di emissione di debito pubblico di eguale importo. Ma, in ogni caso, si tratta un prestito, cioè di soldi che occorrerà restituire.

Siamo quindi veramente in presenza di novità rispetto al paradigma che abbiamo rappresentato poco fa? Secondo me no. A questo proposito si può citare Fiammetta Salmoni che lo chiarisce bene, sia nel libro dedicato al *Recovery fund* definito «la grande illusione», sia nell'articolo recentemente apparso su *costituzionalismo.it*¹⁴.

Per comprendere che non siamo di fronte a un cambio di paradigma possiamo osservare che, in realtà, ci sarebbe potuta essere una via effettivamente alternativa.

Nella misura in cui si sono dovuti sospendere i Trattati, tutte le opzioni sarebbero state percorribili. La Banca centrale avrebbe anche potuto finanziare gli Stati. In questo modo, gli Stati non avrebbero visto aumentare il loro debito. Se la Bce avesse immesso liquidità su un conto corrente del Ministero del Tesoro non ci sarebbe stata creazione di debito. Però, probabilmente, avremmo potuto avere un effetto inflattivo leggermente maggiore di quello che stiamo già subendo adesso.

Se non si fosse aumentato il debito, si sarebbero potute destinare le risorse anche ad investimenti non economicamente produttivi, ma orientati alla realizzazione di finalità sociali e di politiche redistributive dei redditi, come sarebbe nel dna degli Stati sociali di diritto nati con le Costituzioni novecentesche.

Ma se si fosse scelta questa strada si sarebbe davvero fuoriusciti dall'ortodossia neoliberale, che non avrebbe potuto imporre, per l'ennesima volta, la sua agenda politica, a Governi e Parlamenti che da tempo non rispondono più ai propri elettori ma solo ai mercati.

In sostanza, ciò che appare un cambiamento di paradigma (perché c'è un'emissione di debito pubblico europeo) in realtà non lo è. Questo nuovo debito, infatti, si finanzia attraverso le note politiche di liberalizzazione e promozione della concorrenza, in rigorosa assenza di politiche redistributive e con l'esclusione di qualsiasi intervento pubblico diretto in economia.

Basta leggere il paragrafo sulla concorrenza del PNRR per comprendere come siamo in presenza di un documento che prevede la realizzazione di politiche

scrupolosamente attuative dell'ortodossia neoliberale: la promozione della concorrenza, è scritto nel PNRR, può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale. Sembra la parafrasi di von Hayek. È la concorrenza, non l'azione redistributrice dello Stato, a favorire l'eguaglianza sostanziale e una più solida coesione sociale. I fini solidaristici si realizzano da soli, come effetto indiretto di una dinamica, quella competitiva, che si pone in antitesi, pratica e teorica, con la solidarietà. La solidarietà sta da una parte, concorrenza e competizione, dall'altra. Non si intersecano né si armonizzano tra loro. Potrebbero farlo se ci fosse uno Stato che inglobasse sia la concorrenza che le politiche redistributive volte alla garanzia della giustizia sociale, attribuendo alla concorrenza il suo (definito) spazio. Nell'ambito delle istituzioni neoliberali, tuttavia, la concorrenza è il principio regolatore della vita sociale e politica, per cui non ha confini.

Il PNRR, in coerenza con i paradigmi neoliberali, affida la realizzazione della giustizia sociale alle virtù della concorrenza promossa in tutti i settori del vecchio welfare: si prevede la promozione di dinamiche competitive, ad esempio, nei servizi pubblici, nella sanità e per favorire la tutela dell'ambiente.

Sarebbe troppo lungo dettagliare tutte le politiche pro-concorrenziali previste dal PNRR. Bastino, a titolo esemplificativo, pochi cenni. I servizi pubblici locali, che con i referendum del 2011 erano stati salvati dalla deriva privatizzatrice e neoliberale, saranno nuovamente aperti alle esternalizzazioni, con specifiche norme finalizzate a imporre, nonostante il diritto positivo dell'Unione Europea non vieti l'autoproduzione dei servizi all'amministrazione comunale, che voglia gestire direttamente un servizio, una motivazione rafforzata e anticipata: una sorta di *pro-batio diabolica*.

In ambito sanitario si incentivano, e si prevede di rendere più trasparenti, i sistemi di accreditamento, cioè l'elemento chiave della concorrenza pubblico-privato.

Molti fondi in materia ambientale sono destinati direttamente al sistema imprenditoriale.

Il Mezzogiorno dovrebbe essere destinatario del 40%. Questa percentuale, tuttavia, non sarà effettiva perché molte condizioni impediranno che al mezzogiorno arrivino i fondi. Nel settore idrico, ad esempio, è previsto che i soldi vengano erogati a condizione che il Servizio idrico integrato sia stato affidato attraverso procedure competitive¹⁵. Poiché proprio al Sud molte gestioni, in modo assolutamente conforme con il diritto europeo, non sono state affidate tramite procedure competitive, perderanno il diritto per cui non avranno diritto alla loro quota.

¹⁴ Cfr. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico: la grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, *passim*; Id., *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, pp. 51-111.

¹⁵ In base a una circolare della direzione generale del ministero della transizione ecologica del 12 maggio 2021.

In conclusione di queste riflessioni si può osservare che il paradigma che presiede alla spesa dei fondi del PNRR è ben descritto dalla nota distinzione che il Presidente del Consiglio Mario Draghi ha fatto tra «debito buono e debito cattivo».

Solo il «debito buono» è ammesso, ovvero quel debito che finanzia le infrastrutture su cui si sviluppa il mercato oppure gli attori stessi del mercato, cioè le imprese.

Il «debito cattivo», quello che serve a redistribuire il reddito e a garantire i diritti sociali, non è ammesso perché improduttivo.

Questo è lo scenario.

Ovviamente Draghi, che continua a ragionare come se fosse il presidente di una banca centrale, deve assicurarsi che si restituisca il debito; cioè che lo si ripaghi a fronte di un incremento del PIL: se l'economia non corresse non si ripagherebbe. Ma tale impostazione è coerente con l'impostazione neoliberale analizzata sopra.

Alla luce di queste osservazioni possiamo davvero ritenere che siamo di fronte ad un cambio di paradigma, che è resuscitato Keynes e con lui le politiche keynesiane?

Credo proprio di no. Politiche keynesiane nel senso proprio del termine avrebbero previsto un intervento diretto nell'economia, ad esempio con la creazione di una public company europea competente in tema di energie rinnovabili oppure attraverso il rifinanziamento del welfare. Ma tali politiche non sarebbero affatto coerenti con la razionalità neoliberale che continua ad ispirare le nuove politiche.

Ciò che mostrano i recenti cambiamenti nelle politiche europee è un altro dato, che fa emergere la grande capacità di resilienza del neoliberalismo: la razionalità neoliberale ha mostrato una straordinaria capacità di adattamento al mutare del contesto. Per cui alcune regole, che sembravano imm modificabili fino a poco fa, possono anche essere cambiate, a condizione però che si rivelino lo strumento più efficace per la coerenza delle politiche al dogma supremo del neoliberalismo, quello che pone lo Stato sotto la vigilanza dei mercati. Solo a questa condizione, può andare bene tanto il *quantitative easing* quanto il *Next Generation EU*.

Ma da qui a dire che siamo di fronte ad un cambio di paradigma, ce ne passa molto.

So bene che sarò rimproverato da tutti voi perché immetto una nota di pessimismo dopo una mattinata estremamente entusiasta.

Voglio scusarmi con gli organizzatori e con gli uditori citando a mia difesa Antonio Gramsci, che univa il «pessimismo della ragione» all'«ottimismo della volontà». Se noi non capiamo il contesto, se non guardiamo la realtà e comprendiamo qual è la strada che abbiamo intrapreso, attraverso un'analisi che ci porta

ad essere pessimisti, non possiamo avere la forza e la capacità per indicare una direzione di marcia alternativa verso cui dobbiamo tendere, attraverso appunto l'ottimismo della volontà. Il pessimismo della ragione è, cioè, coerente con un esercizio ottimistico della nostra volontà.

Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR

di GIANCARLO MONTEDORO

SOMMARIO: 1. La crisi del Parlamento. – 2. Il *Recovery Fund*. – 3. Il ruolo del Parlamento nell'approvazione del PNRR. – 4. *Governance* del Piano in mano alla Presidenza del Consiglio. – 5. Prima attuazione del PNRR. – 6. Controllo parlamentare sull'attuazione del PNRR. – 7. Considerazioni critiche di contesto. – 8. Conclusioni.

1. La crisi del Parlamento

Il diritto vivente ci presenta da lungo tempo, a partire dagli anni del Governo Spadolini, un ampliamento del ruolo del Governo nella democrazia costituzionale italiana ed una correlativa crisi della rappresentanza.

Si tratta di un processo di lunga durata che ha anche le sue formule verbali descrittive nel dibattito giuridico politico ove a partire da quegli anni ottanta (anni in cui scrive aveva venti anni) si discute della governabilità, della efficienza della democrazia, dell'esigenza di una democrazia decidente, della necessità di superare le lungaggini parlamentari, della tecnicizzazione delle normative.

Naturalmente si possono segnare delle tappe, la prima delle quali è data dalla legge n. 400 del 1988, poi dalla creazione di un costituzionalismo multilivello che ha, di fatto, spostato fuori dal Parlamento molte scelte (verso l'UE o verso le regioni) conferendo al Governo ed in particolare alla Presidenza del Consiglio un ruolo cruciale nella definizione delle politiche comunitarie (oggi eurounionali) e regionali.

Contano in questa chiave le dinamiche concrete di funzionamento dello Stato, i rapporti reali fra pubblici poteri e cittadini, le dinamiche dei gruppi politici, dei partiti e della società in generale.

Possiamo inquadrare tutta questa tematica nella crisi del sistema dei partiti e del Soggetto moderno.

I partiti sono per la Costituzione italiana il moderno principe, ciò è evidente dall'art. 49 Cost., a loro è affidata la funzione, essenziale, di determinare la politica nazionale.

I partiti sono i soggetti collettivi che, presentando le liste concorrenti alle elezioni per il Parlamento, consentono ai cittadini di manifestare le proprie preferenze politiche e consentono poi, sulla base dei risultati elettorali, al Presidente della

Repubblica di individuare un Presidente del Consiglio e di procedere alla formazione di un Governo in grado di conseguire una maggioranza in Parlamento.

Il Parlamento poi funziona realmente se sono presenti due voci: la voce della maggioranza e la voce dell'opposizione.

La maggioranza come diceva Calamandrei “non deve essere” un ventre “pronto a trangugiare l'opposizione, né un pugno per strangolarla, né un piede per schiacciarla come si schiaccia sotto un tafano sotto il tallone”¹.

Il Parlamento è un luogo dove si discute e si vota² ma la discussione rimane centrale per la sua corretta operatività.

Noi assistiamo da tempo, ad una lunga transizione del potere democratico dal Parlamento all'Esecutivo, con una riduzione complessiva della portata e dei limiti delle garanzie costituzionali effettive di autonomia, indipendenza e centralità delle Camere.

Questo processo di lunga portata si è accompagnato, pur nella tradizionale riluttanza della cultura italiana a costruire pubblici poteri dovuta al carattere anarcoide e libertario degli italiani³ oscillante però verso improvvise pulsioni autoritarie all'emergere dei populismi (prova ne sia l'Italia come laboratorio politico dei fascismi su cui vi è una importante letteratura e si pensi ai recenti studi di Marco Tarchi, politologo, non casualmente dedicatosi in passato allo studio della cultura della destra italiana, sul populismo italiano), ad una sempre più forte strutturazione delle burocrazie e delle amministrazioni (in grado di cambiare il rapporto fra burocrazia ed amministrazione da una parte e democrazia dall'altra) che va vista come tentativo (a giudizio di chi scrive destinato a fallire) di superare la crisi dei partiti sul piano meramente istituzionale.

Tutto ciò ha una sua importanza comprendere come ha giocato e giocherà in futuro il PNRR.

Prima di fare questo tuttavia occorre dare uno sguardo ai segni complessivi e generali di crisi della rappresentanza e di trasformazione del rapporto fra amministrazione e democrazia⁴.

Si è assistito ad un tentativo di superamento del divieto di mandato imperativo per contrastare il trasformismo parlamentare, si è fatto sempre più frequente

¹ P. CALAMANDREI, *Maggioranza ed opposizione*, in Il Ponte, luglio 1948.

² Secondo l'insegnamento di G. ZAGREBELSKY, in *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino 2005, il voto prevale sulla discussione a differenza di quanto accade nei collegi giudiziari.

³ Già analizzato da G. LEOPARDI, *Discorso sullo stato presente dei costumi degli italiani*, Milano 2015, il testo è del 1824!

⁴ In questo senso si segnala il lavoro di M. MACCHIA *Amministrare la democrazia. Parlamento ed equilibrio dei poteri ai tempi delle crisi*, Napoli 2021, che si caratterizza per aver posto al centro della riflessione tale tematica non sempre giustamente focalizzata nel dibattito odierno.

uso delle leggi provvedimento (in questo giocando anche il noto orientamento della Corte costituzionale a non ravvisare alcuna riserva di amministrazione) confondendo i piani della decisione democratica e del provvedimento amministrativo, si è visto, poi, al contrario un uso intensivo della decretazione d'urgenza (ben al di là dei limiti previsti dalla Carta costituzionale alle origini) con vera e propria ordinaria anticipazione dei contenuti della decisione parlamentare da parte del Governo.

Si è poi assistito al rafforzamento dei vincoli di bilancio, con l'introduzione delle regole europee del pareggio di bilancio in Costituzione e la possibile giustiziabilità sul piano sostanziale delle decisioni di bilancio che hanno perso, in definitiva, il loro carattere di legge formale.

Si sono dovute gestire, a partire dal 2007-2008 e poi con la pandemia e poi con la severa crisi economica che le è succeduta, tante emergenze con la definitiva consacrazione del Governo e del Presidente del Consiglio (si pensi al d.p.c.m.) come luogo istituzionale da cui si origina un diritto in grado di disciplinare ogni aspetto delle nostre vite.

Il Parlamento appare quindi un luogo di ratifica nel quale si svolge la negoziazione postuma su scelte già definite in altre sedi, in cui sono possibili aggiustamenti a margine, all'insegna di una legislazione concreta, minuziosa, orientata alla protezione di microinteressi settoriali, alle leggi provvedimento appunto, che sono il luogo ove concretamente avviene l'accordo politico Governo-Parlamento (il Governo definisce le linee di fondo della politica nazionale, il Parlamento le ratifica e negozia su micro-interessi; questa storia si ripete ad ogni sessione di bilancio).

Ciò porta al declino della c.d. centralità del Parlamento nel sistema democratico cui pure anche l'art. 10 del Trattato sull'Unione europea dedica attenzione sancendo che "il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa".

La realtà effettuale ha superato il disegno costituzionale.

L'alto livello del debito italiano incide (non certo annullando la sovranità) sugli stessi meccanismi di esercizio della sovranità.

L'architettura sovranazionale fa il resto.

I partiti non appaiono in grado di esercitare il ruolo che Gramsci definiva alla stregua di direzione e guida unitaria della politica nazionale, e, a fronte di nodi sistemici di crisi del capitalismo globale, che vengono affrontati con ricette sovranazionali (ad es. digitalizzazione e *green policies*) perdono la loro capacità di autonomia elaborazione ed ideazione politica e si concentrano sulle esigenze di pura comunicazione o di pura sopravvivenza.

Tutto ciò è illusorio e non consente di ben sperare.

Frequenti sono le parentesi tecnocratiche o consociative in cui la dialettica democratica viene accantonata e si perseguono finalità politiche che appaiono da accettare (e non da discutere) alla luce delle politiche sovranazionali.

Il ruolo delle grandi imprese multinazionali si fa pesante (si pensi a Big Tech, Big Pharma) – esse appaiono in grado di fornire risposte efficienti ad esigenze umane di base – tanto che si teorizza ormai l'esistenza, rispetto ad esse, di nuove forme della sovranità che non si sostituiscono ma si affiancano alle vecchie, condizionandole.

Le democrazie non rispondono in modo radicale alla profondità della crisi rinnovandosi.

Esse non riescono a trovare input sufficienti nella rappresentanza.

La società è frammentata, il Soggetto moderno, secolarizzato, laico, nichilista edonista, composto di plurime identità non appare capace di riscatto, il mandato politico elettorale è vago, i mandatari sono liberi di agire dimenticando le promesse, eletti ed elettori non si conoscono, i mass media hanno un ruolo sempre più pervasivo nell'agenda *setting* della politica, ne deriva un avviticciamento al quale si pone rimedio facendo ricorso a competenze tecnocratiche che, se forniscono risposte immediate efficienti, lasciano intatti i nodi strutturali della crisi.

Il Parlamento poi funziona sempre più come monocamerale⁵ e la riduzione del numero dei parlamentari fa il resto.

Il procedimento legislativo di definizione delle scelte fondamentali di politica economica è quindi affidato alla negoziazione fra l'Esecutivo e gli organi eurounitari, chiusa la negoziazione si affida la riscrittura del testo pendente alle Camere ad un maxiemendamento che viene approvato in un ramo e ratificato dall'altro.

Ciò per la Consulta, in considerazione delle concrete circostanze nelle quali maturano le compressioni della discussione parlamentare, non si è tradotto finora in un *vulnus* alle prerogative dei singoli parlamentari grave e manifesto. Ma la Corte giudica, per le particolari condizioni di legittimazione processuale definite in questa tipologia dei giudizi, sulle prerogative dei singoli parlamentari.

Ma – come è stato detto – si tratta di figure sintomatiche di svilimento della funzione parlamentare⁶.

2. // Recovery Fund

Gli organi comunitari (eurounionali) sin dalle Previsioni economiche di primavera del 6 maggio 2020 hanno valutato l'impatto della crisi da Covid 19 come asimmetrico e ritenuto che i singoli Paesi ne usciranno in modo disomogeneo.

⁵ Si pensi ai passaggi parlamentari delle ultime leggi di bilancio chiusi in tempi strettissimi ed agli esiti del contenzioso costituzionale che ne è scaturito cfr. Corte cost. n. 60 del 2020.

⁶ M. MACCHIA, *op. cit.*, pag. 21.

Siamo di fronte alla più grande contrazione della produzione dai tempi della seconda guerra mondiale.

La caduta del PIL si ripercuote sui bilanci pubblici ai quali si chiedono esborsi per il sostegno dell'economia.

Ciò ha aumentato a dismisura i debiti degli Stati costretti ad intervenire per misure assistenzialistiche a favore di famiglie ed imprese.

Ciò ha portato al congelamento del Patto di Stabilità e crescita⁷ un congelamento temporaneo che lascia pensare che la vera partita per gli equilibri europei sarà disputata al momento della fine della sospensione del Patto (e per la sua riscrittura).

A emergenza rientrata la sospensione sarà revocata e questo è un punto in ombra nella discussione pubblica che è incentrata sulla spendita delle ingenti risorse finalizzate alla ripresa e non sul quadro regolatorio futuro che rischia di essere penalizzante per i Paesi più indebitati come l'Italia.

La speranza più realistica e ragionevole risiede nell'introduzione della c.d. *golden rule*, la regola in base alla quale si consente alla spesa in deficit di finanziare investimenti pubblici (c.d. buoni secondo l'espressione usata dal Presidente Draghi) evitando che il costo di tali investimenti venga computato nei parametri del Patto di stabilità e crescita⁸.

Una volta reintrodotta il Patto si apriranno procedure per disavanzi eccessivi e le situazioni di insostenibilità sociale delle politiche di austerità potrebbero farsi drammatiche.

Il *Recovery Fund* è quindi un ponte, un modo per guadagnare tempo, ma non è la soluzione del problema⁹.

Le condizionalità come è noto ci sono e sono anche piuttosto significative.

Secondo una parte della dottrina il Fondo è la riproposizione dei Fondi Salva Stati, come FESF, MESF e MES ma in realtà ciò che cambia è l'orientamento delle politiche europee centrate ormai su transizione verde e digitale e non solo su obiettivi macroeconomici quantitativi¹⁰.

Transizione verde (almeno il 37 % delle spese) transizione digitale (il 20 % delle spese). Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo, innovazione, in un mercato unico con PMI forti, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale.

La resilienza, ossia la risposta alle catastrofi climatiche annunciate, diviene una nozione centrale delle politiche pubbliche di ridisegno dello spazio abitato (abitare è il problema principale dell'uomo secondo la *lectio* di Heidegger).

Macrofinalità certamente ma smaccatamente qualitative ed accompagnate da precisi limiti quantitativi.

Recuperare le politiche di crescita sarà fondamentale per uscirne nelle modalità meno dannose per il tessuto sociale.

Ma pesa la mannaia – allo stato certa essendo ogni mutamento solo nella sfera dei meri possibili – della reintroduzione del Patto.

Nelle more assume significatività l'art. 10 del Regolamento che istituisce il *Recovery Fund*¹¹ che prevede misure per collegare il dispositivo ad una sana *governance* economica; misure che possono scattare le quante volte gli Stati non adottino politiche correttive dei disavanzi eccessivi.

Tali misure possono comportare la sospensione delle erogazioni.

Elaborazione ed attuazione del PNRR ossia del piano nazionale che dà contenuto al programma di spesa dei fondi del *Recovery Fund* sono – per la natura stessa del procedimento saldamente in mano al Governo che è responsabile del rispetto del quadro giuridico europeo e deve curarne l'osservanza delle condizionalità.

Ne risulta un cambiamento di paradigma nella politica nazionale, destinata ad essere segnata da processi di ricentralizzazione delle scelte che dureranno anni (con perdita di peso delle autonomie territoriali) e dalla ulteriore probabile e scontata marginalizzazione del Parlamento.

I PNRR devono essere adottati seguendo le procedure dettate dal regolamento 2021 /241 c.d. RRF (*Recovery and Resilience Fund*) e dalle Linee guida attuative emanate dalla Commissione.

La valutazione dei PNRR è fatta dalla Commissione entro il termine di due mesi dalla presentazione del PNRR da parte dello Stato membro (art. 19 reg RRF). Il PNRR viene poi successivamente approvato dal Consiglio UE (art. 20 reg. RRF).

Successivamente Commissione e Stato membro redigono un accordo operativo che stabilisce "le modalità e il calendario di sorveglianza e attuazione di cui al

¹¹ C.d. regolamento RRF reg. 2021 /241.

⁷ Il vincolo stupido di cui parlava P. De Ioanna cfr. M. DEGNI e P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa ed Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2015.

⁸ Su tali parametri e sul modo "oscuro" ed "alchimistico" del loro funzionamento si rinvia a G. MONTEDORO e E. REVIGLIO, *Atti del convegno. La legge di bilancio e di stabilità: le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo*, Roma, 2017.

⁹ Sul punto giova rinviare a F. SALMONI *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico, La grande illusione*, Milano, 2021.

¹⁰ Sull'importanza del principio di solidarietà fra Stati membri cfr. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e Governance economica europea*, Torino 2020.

paragrafo 5, lettera e), gli indicatori pertinenti relativi al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi di cui al paragrafo 5, lettera f), le modalità di accesso da parte della Commissione ai dati sottostanti di cui al paragrafo 5, lettera g), e, se del caso, i traguardi e gli obiettivi supplementari connessi all'erogazione del prestito di cui al paragrafo 5, lettera h), sono ulteriormente specificati in accordi operativi che devono essere conclusi dallo Stato membro interessato e dalla Commissione dopo l'adozione della decisione di cui al paragrafo 1".

Esiste quindi un calendario di sorveglianza ed attuazione che è la definitiva iscrizione della politica democratica nazionale nel letto di Procuste di una *governance* (o di un governo) sovranazionale e di tipo tecnico.

Anche le richieste di pagamento – non solo l'ammissione al programma – devono essere valutate dalla Commissione entro termini certi, ossia entro due mesi dalla loro presentazione ed il loro esito positivo è subordinato al soddisfacente conseguimento dei pertinenti target intermedi e finali.

Il mancato conseguimento dei target può comportare la sospensione dei pagamenti ed è oggetto di valutazione alla luce dei principi della sana *governance* economica europea che è latamente ispirata dalle regole del Patto pur sospeso.

Una task force presso il Segretariato Generale della Commissione supporta i singoli Stati nella elaborazione e nell'attuazione del Piano.

Il PNRR è quindi un documento che, sin dalla sua genesi, è governativo ed è segnato dall'impronta del dialogo con gli organismi sovranazionali anche per ovvie esigenze di uniformità nei processi di erogazione e spendita dei fondi e nel perseguimento delle politiche comunitarie che ne sono alla base.

Per quanto l'architettura dell'Unione non possa essere definita solo tecnocratica (vi è pur sempre un Parlamento europeo) essa è intergovernativa e pone la logica istituzionale come punto di equilibrio delle regole di gioco¹² tanto da dare vita a quella che E. Scoditti ha chiamato Costituzione senza popolo¹³.

3. Il ruolo del Parlamento nell'approvazione del PNRR

Si tratta di un ruolo essenzialmente conoscitivo e di indirizzo politico.

La Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trasmessa dal Governo Conte II al Parlamento il 15 gennaio 2021 si inserisce nell'ambito di un percorso di collaborazione tra Parlamento e Governo già avviato, nei mesi di settembre e ottobre 2020, a seguito dell'iniziativa assunta dalla V Commissione

(Bilancio) della Camera e dalle Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'Unione europea) del Senato, nonché della trasmissione alle Camere da parte del Governo, il 15 settembre 2020, della proposta di Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Tali iniziative hanno portato, a conclusione di una specifica attività conoscitiva, all'approvazione di due distinte relazioni, volte a fornire elementi al Governo per la redazione del PNRR. La procedura parlamentare che ha condotto all'approvazione delle relazioni ha visto il coinvolgimento, sia alla Camera che al Senato, delle Commissioni di merito, che hanno formulato rilievi e pareri sui profili di propria competenza. L'attività parlamentare di indirizzo in tale fase si è conclusa, il 13 ottobre 2020, con l'approvazione di due distinte risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato.

Tenendo conto di tali atti di indirizzo formulati dal Parlamento, il Governo Conte II ha adottato la Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) trasmessa al Parlamento il 15 gennaio 2021, che rappresenta un ulteriore passo verso la stesura definitiva del documento in vista della presentazione all'UE.

A seguito dell'entrata in carica del nuovo governo Draghi l'esame parlamentare è proseguito sul testo già all'esame del Parlamento.

Su tale proposta di PNRR si è svolta, nelle Commissioni di merito, un'intensa attività conoscitiva, con numerose audizioni di soggetti istituzionali e rappresentanti del mondo produttivo e della società civile (per un quadro di sintesi delle audizioni svolte dalla Commissione Bilancio della Camera si rinvia al dossier curato dal Servizio studi).

L'attività nella Commissioni in sede referente, ossia la V Commissione (Bilancio) alla Camera e le Commissioni riunite 5a (Bilancio) e 14a (Politiche dell'UE) al Senato, si è conclusa con l'approvazione di due distinte relazioni (relazione Camera, relazione Senato), nelle quali vengono formulate - tenendo conto dei rilievi formulati dalle altre commissioni di merito per i profili di loro competenza - proposte di integrazione e modifica della proposta di PNRR del Governo.

Le relazioni adottate in sede referente sono state fatte proprie (rispettivamente il 31 marzo e il 1° aprile) dalle Assemblee di Camera e Senato, attraverso l'approvazione, a larga maggioranza, di due risoluzioni di analogo contenuto, nelle quali si impegna il Governo a rendere comunicazioni alle Camere prima della formale trasmissione del PNRR all'UE e ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento nelle fasi successive del PNRR (ad esempio attraverso la trasmissione di relazioni trimestrali).

Come richiesto dal Parlamento, il 26 e 27 aprile 2021 il Presidente Draghi ha reso comunicazioni alle Assemblee di Camera e Senato sul nuovo testo del PNRR, trasmesso alle Camere dal Governo il 25 aprile. Il dibattito parlamentare si è

¹² Cfr. sul punto F.G. ANGELINI, *La democrazia costituzionale tra potere economico e sovranità popolare. Alcune implicazioni teoriche giuridiche del processo di integrazione europea*, Napoli, 2020.

¹³ E. SCODITTI, *Costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Bari, 2001.

concluso con l'approvazione di risoluzioni¹⁴. Successivamente, il 30 aprile 2021 il PNRR dell'Italia è stato ufficialmente trasmesso dal Governo alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento).

4. Governance del Piano in mano alla Presidenza del Consiglio

Sulla base degli atti di indirizzo è stata definita la *governance* del Piano

La *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stata definita, con un'articolazione a più livelli, *dal decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 19 luglio 2021, n. 108*. In precedenza, la legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020) aveva stabilito, ai commi 1037-1050, le prime misure per l'attuazione del programma Next Generation EU.

La responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla *Presidenza del Consiglio dei ministri*. Viene istituita una *Cabina di regia*, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari competenti in relazione alle tematiche affrontate in ciascuna seduta. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza regionale o locale, nonché il Presidente della Conferenza Stato-Regioni, su questioni d'interesse di più Regioni ovvero il Presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI quando sono esaminate questioni di interesse locale. Possono essere inoltre invitati, a seconda della tematica affrontata, i rappresentanti dei soggetti attuatori e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico e sociale. Tra i suoi compiti figura la trasmissione al Parlamento di una relazione sullo stato attuazione del Piano, con cadenza semestrale. La Cabina di regia trasmette al Parlamento, inoltre, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro (art. 2).

L'azione della Cabina di regia non fa venir meno le funzioni di indirizzo e coordinamento in capo ai Comitati interministeriali per la transizione digitale e per la transizione ecologica disciplinati dal decreto-legge n. 22 del 1° marzo 2021, i quali svolgono, sull'attuazione degli interventi del PNRR, nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico,

tenendo informata la Cabina di regia che ha la facoltà di partecipare attraverso un delegato (art. 2, comma 4).

A supporto delle attività della Cabina di regia è istituita una *Segreteria tecnica*, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR entro il 31 dicembre 2026. La Segreteria tecnica ha tra i suoi compiti: l'elaborazione di periodici rapporti informativi, indirizzati alla Cabina di regia; la segnalazione al Presidente del Consiglio delle azioni utili al superamento delle criticità segnalate dai Ministri competenti per materia; l'acquisizione dal Servizio centrale per il PNRR delle informazioni e dei dati di attuazione del Piano livello di ciascun progetto, anche con riguardo alla tempistica programmata e ad eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi; la proposta al Presidente del Consiglio dei casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi sottoponendoli all'esame del Consiglio dei ministri; l'istruzione dei procedimenti per il superamento del dissenso (art. 4).

La *Cabina di Regia*, affiancata dalla Segreteria tecnica, assicura relazioni periodiche al Parlamento e alla Conferenza Unificata, e aggiorna periodicamente il Consiglio dei Ministri.

Presso la Presidenza del Consiglio, inoltre, è istituita un' *Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione*, con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano (art. 5).

È istituito, poi, un *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale*, composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli enti locali nonché di Roma capitale e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile. Partecipano, inoltre, rappresentanti delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Il Tavolo svolge una funzione consultiva nelle materie connesse all'attuazione del PNRR e può segnalare alla Cabina di regia ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del PNRR, anche per favorire il superamento di circostanze ostative e agevolare l'efficace e celere attuazione degli interventi (art. 3).

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono affidati al *Servizio centrale per il PNRR*, istituito presso la Ragioneria generale dello Stato, che rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l'attuazione del Piano.

Il Servizio centrale per il PNRR è responsabile della gestione del Fondo di Rotazione del *Next Generation EU*-Italia e dei connessi flussi finanziari, nonché della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR (art. 6). Ogni Amministrazione

¹⁴ N. 6/00189 della Camera e n. 6/00188 del Senato.

centrale titolare di interventi previsti dal PNRR individua (o costituisce ex novo) una struttura di coordinamento che agisce come punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR.

Presso la Ragioneria generale dello Stato è inoltre istituito *un ufficio dirigenziale con funzioni di audit del PNRR*; l'ufficio opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto alle strutture coinvolte nella gestione del PNRR e si avvale, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell'ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato (art.7).

La legge di bilancio per il 2021 aveva previsto l'istituzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2021, di *un'apposita unità di missione presso il Dipartimento della Ragioneria generale del MEF*, con il compito di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma *Next Generation EU* (legge n. 178 del 2020, comma 1050). Il D.L. n. 77 del 2021 ha specificato ulteriormente le funzioni e l'articolazione organizzativa dell'unità di missione: provvede, anche in collaborazione con le amministrazioni centrali, alla predisposizione e attuazione del programma di valutazione in itinere ed ex post del PNRR, assicurando il rispetto degli articoli 19 (valutazione della Commissione) e 20 (proposta della Commissione e decisione di esecuzione del Consiglio) del Regolamento (UE) 2021/241, nonché la coerenza dei relativi obiettivi finali e intermedi; concorre inoltre alla verifica della qualità e completezza dei dati di monitoraggio rilevati dal sistema ReGiS e svolge attività di supporto ai fini della predisposizione dei rapporti e delle relazioni di attuazione e avanzamento del Piano (art. 7, commi 2 e 3).

Il sistema unitario «ReGiS» costituisce lo strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR (comma 1043 della legge di bilancio 2021). Il sistema consente la puntuale verifica di target e milestone, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare PNRR. Il sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione Europea.

Alla *Sogei S.p.A.* (società in house del MEF) è attribuito il compito di assicurare il supporto di competenze tecniche e funzionali all'amministrazione economica finanziaria per l'attuazione del PNRR. Per tale attività può avvalersi di *Studiare Sviluppo s.r.l.* (società a intera partecipazione del MEF) secondo le modalità che saranno definite in specifica Convenzione, per la selezione di esperti cui affidare le attività di supporto (art. 7, comma 6).

La *Corte dei conti* esercita il controllo sulla gestione, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo

si informa a criteri 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 (art. 7, comma 7).

Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono *i singoli soggetti attuatori*: le Amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali, *sulla base delle specifiche competenze istituzionali o della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR*. Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo ed individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale che rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR (art. 8).

Le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, *almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno*, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, laddove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative (art. 2, comma 6-bis).

Si prevede il rafforzamento della *Rete governativa permanente dell'attuazione del programma di Governo* istituita con il compito di provvedere alla costante attuazione dei provvedimenti attuativi di norme di legge e al recupero dell'arretrato di quelli non adottati. La Rete è coordinata dall'Ufficio del programma di Governo (PCM) e costituita dai Nuclei per l'attuazione del programma di Governo che ciascun Ministero istituisce all'interno degli Uffici di diretta collaborazione, con il compito specifico di lavorare sul recupero dell'arretrato e sulla costante attuazione dei provvedimenti del Governo in carica (art. 8-bis).

Sono *previsti poteri sostitutivi in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province o dei Comuni degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR*. Nel caso in cui sia a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine non superiore a 30 giorni per provvedere. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del

Ministro, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, o i commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all'esecuzione ai progetti (art. 12).

In caso di *dissenso, diniego o opposizione proveniente da un organo statale che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR*, la Segreteria tecnica - se un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni - propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del *Consiglio dei ministri* per le conseguenti determinazioni. Se il *dissenso, il diniego o l'opposizione provengono da un organo della Regione o di un ente locale*, la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere*, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza. Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al *Consiglio dei ministri* le iniziative necessarie ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi (art. 13).

Le misure e le procedure di accelerazione e semplificazione delineate nel decreto per l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi trovano applicazione anche per gli investimenti finanziati con il Fondo complementare al PNRR (di cui al D.L. 59/2021) e per gli investimenti contenuti nei Contratti Istituzionali di Sviluppo (art. 14).

5. Prima attuazione del PNRR

Il 13 agosto 2021 la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del PNRR, ha erogato all'Italia, a titolo di prefinanziamento (ai sensi dell'articolo 13 del Regolamento n.2021/241/UE), 24,9 miliardi di euro (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore del Paese in sovvenzioni e prestiti nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Con il D.M. del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 24 settembre 2021) è stata disposta l'assegnazione delle risorse finanziarie (191,5 miliardi di euro) previste per l'attuazione dei singoli interventi del PNRR alle Amministrazioni centrali titolari, indicando la somma complessiva spettante a ciascuna di esse e la ripartizione di traguardi e obiettivi per scadenze semestrali di rendicontazione.

Specifiche disposizioni procedurali per l'attuazione del PNRR sono state introdotte, da ultimo, con il decreto-legge n. 121 del 2021, il quale ha previsto, in particolare, che le amministrazioni responsabili stabiliscano criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto a quelli ordinari previsti dalla disciplina di settore e idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal PNRR, nonché i relativi obblighi di monitoraggio.

6. Controllo parlamentare sull'attuazione del PNRR

La legge di bilancio per il 2021 ha previsto la trasmissione alle Camere da parte del Consiglio dei ministri di una relazione annuale, entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, 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 perseguiti (legge n. 178 del 2020, art. 1, comma 1045).

Il decreto-legge n. 77 del 2021 ha stabilito, invece, che la relazione sullo stato di attuazione del PNRR, che comprende anche le informazioni richieste dal citato comma 1045, sia trasmessa alle Camere dalla Cabina di regia ed abbia cadenza semestrale (art. 2). La Cabina di regia trasmette, inoltre, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con particolare riguardo alle politiche di sostegno per l'occupazione e per l'integrazione socio-economica dei giovani, alla parità di genere e alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

L'articolo 1, commi 2-7, della legge n. 108 del 2021¹⁵, al fine di assicurare al Parlamento la possibilità di effettuare un monitoraggio efficace sull'attuazione dei progetti previsti dal PNRR e sul rispetto dei termini, nonché di prevenire, rilevare e correggere eventuali criticità relative all'attuazione del PNRR, stabilisce che il Governo è tenuto in particolare a fornire alle Commissioni parlamentari competenti:

- le informazioni e i documenti utili per esercitare il controllo sull'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR;
- tutti i dati, gli atti, le informazioni e i documenti necessari allo svolgimento dei loro compiti;

¹⁵ Di conversione del D.L. n. 77/2021.

- i documenti, riguardanti le materie di competenza delle medesime, inviati agli organi dell'Unione europea relativamente all'attuazione del PNRR.

Si prevede, quindi, che *le Commissioni parlamentari competenti*, sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta, anche in forma congiunta, con le modalità definite dalle intese tra i Presidenti della Camera e del Senato, *monitorano lo stato di realizzazione del PNRR e i progressi compiuti nella sua attuazione, anche con riferimento alle singole misure, con particolare attenzione al rispetto e al raggiungimento degli obiettivi inerenti alle priorità trasversali del medesimo Piano, quali il clima, il digitale, la riduzione dei divari territoriali, la parità di genere e i giovani*. Possono quindi formulare osservazioni ed esprimere valutazioni utili ai fini della migliore attuazione del PNRR nei tempi previsti.

Come già stabilito dalla legge n. 196 del 2009 per l'esame di documenti di finanza pubblica (DEF e NADEF), si prevede che *i Presidenti delle Camere* possano adottare *intese volte a promuovere le attività delle Camere, anche in forma congiunta*, nonché l'integrazione delle attività svolte dalle rispettive strutture di supporto tecnico. Si intende in tal modo favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici a supporto delle Commissioni parlamentari competenti.

Le Camere possono stipulare con il Ministero dell'economia e delle finanze una *convenzione per disciplinare le modalità di fruizione dei dati di monitoraggio rilevati dal Sistema informativo unitario «ReGiS»*.

La *Corte dei conti* riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR (D.L. n. 77/2021, art. 7, comma 7).

Le amministrazioni e i soggetti responsabili dell'attuazione possono utilizzare le "opzioni di costo semplificate" previste dagli articoli 52 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/1060 ai fini della contabilizzazione e rendicontazione delle spese, salvo che sia diversamente previsto nel PNRR. Le amministrazioni responsabili, in sede di definizione dei provvedimenti recanti le procedure di attuazione degli interventi del PNRR, sono tenute a stabilire criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto ai criteri ordinari previsti dalla disciplina di settore ed idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi previsti dal PNRR, nonché i relativi obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo previsti dal Regolamento UE 241/2021 (istitutivo del Dispositivo di ripresa e resilienza), anche sulla base di apposite linee guida da emanarsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso in cui si renda necessario il recupero di somme nei confronti di regioni, province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, trovano applicazione le procedure stabilite dall'art. 1, comma 7-bis, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, il quale nell'ambito del Piano nazionale per gli investimenti complementari al

PNRR, disciplina la revoca del finanziamento nei casi di mancato rispetto dei termini previsti dal cronoprogramma procedurale degli adempimenti e di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio, qualora non risultino assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti.

L'articolo 12 del D.L. n. 121 del 2021 – al fine di rilanciare e accelerare il processo di progettazione nei Comuni delle regioni del Mezzogiorno, nonché in quelli ricompresi nelle aree interne del Paese, in vista dell'avvio del ciclo di programmazione 2021/2027 dei fondi strutturali e del Fondo sviluppo e coesione (FSC) e della partecipazione ai bandi attuativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – prevede l'istituzione del "Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale", con una dotazione di 12,4 milioni di euro per il 2021 e 111,2 milioni di euro per il 2022, e ne disciplina le modalità di accesso, riparto e utilizzo.

7. Considerazioni critiche di contesto

Fin qui l'architettura del piano, su piano puramente descrittivo.

Tra i punti deboli del complesso processo di attuazione del c.d. PNRR emergono immediatamente quelli di contesto, già evidenti a chi voglia minimamente osservare le debolezze vere del Paese.

L'architettura del PNRR già delineata nei documenti europei e incentrata su ambiente e digitale, che si vorrebbero volani di rilancio e di modernizzazione istituzionale ed economica, costituiscono obiettivi da attuare in un contesto che ha, nel nostro paese, problematiche assai risalenti e ben note solo alcune delle quali (PA e Giustizia che meriterebbero specifiche considerazioni da noi svolte in altre sedi) vengono focalizzate nel piano, per ovvie ragioni metodologiche e per ottenere gli assensi sovranazionali necessari, strettamente dipendenti dalla fattibilità degli obiettivi nei tempi prefissati dall'UE.

Non espressamente oggetto di specifiche politiche è ad esempio la questione meridionale né il problema della criminalità organizzata né il policentrismo politico e amministrativo.

Naturalmente ciò non comporta affatto che tali problemi – assolutamente trasversali rispetto alle missioni del Piano – non esistano e che da essi si possa prescindere in sede attuativa e anzi richiedono la loro messa a fuoco e la parallela messa in atto di politiche che da un lato li affrontino in radice e dall'altro, nell'immediato, riescano a costruire percorsi protetti per tentare di assicurare il perseguimento di obiettivi che, anche solo considerando la storica incapacità dell'Italia di utilizzare i fondi europei, di realizzare opere pubbliche, di riformarsi (nonostante le molte riforme scritte), non sembrano alla portata del nostro sistema.

Ci si riferisce innanzitutto alla questione meridionale ed in genere alle questioni di sviluppo territoriale che, pur non essendo formalmente missioni del piano, costituiscono questioni aperte da considerare in fase attuativa.

In primo luogo manca nel Piano – in un Paese che si connota per una divisione strutturale fra Nord e Sud – una missione specificamente dedicata alla rinascita del Sud, ad una logica di intervento dello Stato che possa riequilibrare il divario economico che storicamente è aperto dal momento dell'unificazione italiana.

Questo non comporta affatto che il Sud nel suo complesso dalle missioni del Piano non sia destinatario di ingenti risorse, e ciò richiederà, non essendovi una pretermissione delle ordinarie competenze, che le classi dirigenti meridionali si impegnino nella progettazione dal basso, formino e aggiornino con urgenza le proprie classi dirigenti, si dotino di supporti professionali adeguati sia con l'arruolamento temporaneo consentito dal piano sia rivolgendosi all'esterno sia in partnership con le Università e altri Istituti e/o Enti autorevoli di ricerca, nonché con adeguati partenariati pubblico-privati nell'ambito di percorsi idonei a garantire dal rischio di infiltrazioni criminali (anche al fine di evitare l'uso dei previsti poteri sostitutivi).

Il dl 77 del 2021 dedica alcuni articoli agli investimenti al Sud che si occupano di ZES e di perequazione infrastrutturale (molto interessante è il concetto della perequazione infrastrutturale che richiederà una previa ricognizione delle esigenze di infrastrutturazione del Mezzogiorno, premessa per interventi inscrivibili in una più ampia logica pianificatoria che potrebbe recuperare l'assenza della missione esplicita dedicata al Sud nel PNRR).

Non è comprensibilmente al centro del documento l'elaborazione di politiche che ovviamente dovrebbero essere non solo penalistiche – di contrasto alla criminalità organizzata. Occorre dirsi con franchezza che la criminalità organizzata e la presenza delle mafie costituisce uno dei problemi che scoraggiano gli investimenti e che tanto dovrebbe essere al centro dell'azione pubblica per i prossimi decenni con massicci investimenti non solo in politiche criminali ma anche in politiche sociali.

Il capitolo sull'inclusione sociale si preoccupa troppo dei problemi della c.d. democrazia identitaria (per intenderci della tutela delle minoranze e della parità di genere) e poco della piaga storica dell'Italia.

Naturalmente ciò comporta che nell'implementazione dei progetti relativi a ciascuna missione del Piano una particolare attenzione sia riservata alle misure amministrative antimafia che sono poste a presidio della corretta spendita del danaro pubblico (interdittive antimafia ed altri provvedimenti di incapacitazione).

Sebbene l'impianto istituzionale polimorfico disegnato dal Titolo V produca complessità non rimediabili senza una riforma costituzionale tesa a riaccentrare i poteri presso lo Stato, intanto molto può essere fatto mobilitando una volontà

politica concorde nell'attuazione delle previsioni del PNRR. Tentativi in questo senso sono fatti, come si vedrà in modo non del tutto privo di criticità, nei decreti legge di attuazione del PNRR che disegnano strumenti rimediali di riaccentramento sostitutivo in caso di ritardi o inerzie delle amministrazioni competenti.

Occorre – a medio lungo termine – rivedere il Titolo V della Costituzione che ha determinato una disseminazione esagerata dei poteri pubblici e la moltiplicazione dei costi delle strutture senza vantaggi per i servizi pubblici (basti pensare alla gestione dei problemi dell'igiene pubblica durante la pandemia).

Occorre restaurare l'autorevolezza dello Stato centrale che non è uno degli enti di Governo come recita un insensato art. 114 Cost. ma l'unico e finora insuperato spazio politico di cui disponiamo.

L'autorevolezza è data dalla capacità decisionale e la capacità decisionale è legata al riconoscimento di una competenza esclusiva e non contrastabile.

Ciò non significa in alcun modo indietreggiare rispetto al principio autonomistico affermato dalla Carta costituzionale.

Significa solo proporre una lettura incentrata maggiormente su una curvatura municipalistica tenendo conto della politicità originaria dei Comuni e del loro storico radicamento.

I Comuni sono più importanti delle Regioni anche sul piano della loro rilevanza in termini di partecipazione alla produzione del PIL, di transizione ecologica (economia circolare, emissioni ecc.) e di transizione digitale.

Per questo occorre prestare una particolare attenzione al governo e agli apparati amministrativi degli enti locali.

Occorrerebbe ritornare, anche in funzione antimafia e anticorruzione, ai segretari comunali funzionari dello Stato e sganciarli dal sistema delle spoglie e rimettere i Prefetti al centro della vita amministrativa quando i Comuni sono gravemente infiltrati dalle mafie non consentendo lo svolgimento delle elezioni ove non vi siano giudizi di praticabilità democratica, legati a conseguiti e noti successi nell'azione repressiva.

Qualcosa va detto sull'ambiente.

I decreti, specie in materia di rinnovabili, comprimono la tutela del paesaggio e del patrimonio storico artistico.

Ci si accinge ad inserire la tutela dell'ambiente in Costituzione fra i principi fondamentali e questo rafforzerà un interesse che sempre più spesso si presenta oggi contrapposto alla tutela del paesaggio.

Ma qual è il senso dell'operazione che sembra unanime?

Le energie rinnovabili sono il campo della verifica.

Per il loro sviluppo (eolico e solare) si può consumare il suolo, si può modificare il paesaggio, si può ridurre (anche) la biodiversità.

La tutela dell'ambiente è la chiave universale – inserita nell'art. 9 Cost. – per fare prevalere, in un'inedita gerarchia, il valore ambientale su quello paesaggistico, con possibili vulnera alla memoria storica del Paese.

Qualcosa sulla digitalizzazione.

Il processo di digitalizzazione avviene con l'obiettivo – del tutto condivisibile – di creare un'infrastruttura europea in grado di competere con i giganti americani. Nelle more del perseguimento di questo obiettivo si avvia la costruzione di un *cloud* nazionale mediante accordi con le Big Tech americane, con problemi – segnalati dalla stampa – non solo di possibile dipendenza tecnologica ma anche di giurisdizione in caso di conflitto fra regole di diversi ordinamenti.

Occorrerà verificare che le regolamentazioni europee prossime venture ed i contratti che intanto si andranno a concludere siano compatibili. Il possesso dei dati del cloud italiano gestito mediante esternalizzazioni va garantito mediante scelte forti e trasparenti e attraverso un rafforzamento delle capacità e dei saperi interni all'amministrazione.

8. Conclusioni

La gravità e vastità delle problematiche di contesto consente di guardare con preoccupazione l'indubbio indebolimento del ruolo del Parlamento nei processi di elaborazione delle politiche previste dal PNRR rimarcandone una rigidità esogena – anche dovuta all'origine sovranazionale del Piano – che rischia di dimenticare le specificità nazionali.

Un riequilibrio auspicabile arriverà da partiti riformati capaci di svolgere il ruolo direttivo della politica o da un ridisegno delle forme novecentesche della sovranità e della divisione dei poteri di cui stiamo solo vedendo le prove generali.

Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

di LUIGI FERRARO

SOMMARIO: 1. Le Regioni e la preparazione del PNRR. – 2. La *governance* del PNRR e il sistema delle autonomie territoriali. – 3. L'indirizzo 'centralizzato' nella gestione del PNRR e i poteri sostitutivi. – 4. Il dPCM 12 novembre 2021 e i rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo nell'attuazione del PNRR. – 5. I profili problematici della cooperazione territoriale: spunti di riflessione (non conclusivi).

1. Le Regioni e la preparazione del PNRR

L'esperienza della pandemia, che ha colpito il mondo intero da ormai quasi due anni mietendo un numero di vittime drammaticamente elevato, ha prodotto effetti altrettanto devastanti all'intera economia mondiale. Rispetto a tale difficile contesto, l'Unione europea ha provato a rispondere ricorrendo, prevalentemente, a quell'indirizzo solidaristico alla base del progetto di un'Europa unita immaginato dai Padri fondatori. Le istituzioni di Bruxelles hanno approvato, infatti, il *Next Generation EU* (NGEU), cioè “il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa”¹, teso a compulsare – insieme al bilancio a lungo termine dell'UE – l'economia degli Stati membri, così fortemente compromessa dagli effetti della pandemia virale, e in particolare dell'Italia che è stato il Paese ad aver beneficiato, in valore assoluto, della maggiore quantità di aiuti previsti nel NGEU².

¹ Cfr. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it, laddove si precisa che il NGEU “è uno strumento temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro, che contribuirà a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia di coronavirus per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future”. Per la dottrina sul tema, cfr., ad esempio, L. CIPRIANI, *Covid-19 e finanza UE. Il “Recovery Fund” e le altre misure a confronto come piano di rinascita per l'Europa*, e L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte*, entrambi in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, n. 1, 2021, rispettivamente 5 ss. e 154 ss.; S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021, 218 ss.; E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 6, 2020, 151 ss.

² Cfr. <https://www.openpolis.it/il-pnrr-italiano-e-il-confronto-con-gli-altri-paesi-europei/>.

Come conseguenza del programma europeo di aiuti, il Governo ha predisposto il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (da ora in poi anche PNRR) con cui l'Italia ha programmato le riforme e gli investimenti da effettuare per ridare slancio all'economia nazionale. Si tratta di un Piano che punta su sei settori di intervento (le c.d. Missioni): la digitalizzazione del Paese, la rivoluzione verde e la transizione ecologica, le infrastrutture per una mobilità sostenibile, l'istruzione e la ricerca, l'inclusione, la coesione e, infine, la salute³.

L'ampiezza tematica del PNRR e la necessità che la sua attuazione si completi entro l'anno 2026 richiedono (e richiederanno) un notevole impegno da parte di tutto il c.d. sistema Paese, affinché gli obiettivi possano essere positivamente raggiunti. In particolare, ogni sfera territoriale di governo, ex art. 114 Cost., dovrà svolgere sino in fondo le sue funzioni secondo quanto previsto dallo stesso Piano, in uno spirito di leale cooperazione territoriale, dal momento che si dovranno coniugare efficacia e tempestività nel perseguimento dei risultati auspicati. Come si vedrà nel corso del presente contributo, l'intero sistema delle autonomie territoriali è direttamente coinvolto dal PNRR, per cui le Regioni e gli enti locali, ciascuno secondo i propri ruoli, dovranno esercitare le competenze territoriali in vista del perseguimento del bene comune, rappresentato in questo caso da tutti quei diritti alla cui implementazione punta il PNRR.

Tuttavia, è altrettanto vero che la partecipazione delle Regioni – unitamente a quella degli enti locali – è stata quasi inesistente nella fase di elaborazione del Piano, cioè in quella che si potrebbe definire, in senso lato, la c.d. fase ascendente del PNRR. L'assenza delle Regioni in questa fase del Piano è chiaramente dimostrata dall'esame dei lavori della Conferenza delle Regioni. Infatti, dal termine dell'anno 2020, quando cioè i lavori per la preparazione del PNRR sono entrati nel vivo, sino alla sua definitiva approvazione, solo in poche occasioni il contenuto del Piano è stato oggetto dell'ordine del giorno dei lavori della Conferenza delle Regioni, le quali si sono lamentate nei confronti del Governo centrale proprio per il loro mancato coinvolgimento⁴.

³ In riferimento alle istituzioni europee, i tempi del PNRR sono stati i seguenti: il 30 aprile 2021 il nostro Esecutivo ha trasmesso il Piano alla Commissione europea; il 13 luglio 2021 questo è stato approvato dal Consiglio ECOFIN, mentre il 13 agosto dello stesso anno la Commissione europea ha erogato la prima parte del finanziamento (<https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>).

⁴ Per gli ordini del giorno della Conferenza delle Regioni v. <http://www.regioni.it/conferenze/odg-conferenza-regioni/>. Sino al 13 luglio 2021, data in cui il PNRR è stato approvato dal Consiglio ECOFIN, la Conferenza delle Regioni si è occupata del Piano in sole quattro riunioni: 25 gennaio 2021; 8 aprile 2021; 28 aprile 2021; 28 maggio 2021.

Da queste poche riunioni emergono comunque talune interessanti indicazioni. Le Regioni evidenziano, innanzitutto, che a loro giudizio “l'impianto complessivo del PNRR pare fondato su una visione fortemente centralizzata [...] [per cui] difficilmente potrà corrispondere positivamente alla necessità di implementare nei tempi dati e nei volumi prospettati gli obiettivi di transizione digitale del Paese”⁵. Tale indirizzo è stato ulteriormente confermato allorquando si è sostenuto – sempre da parte degli enti sub-statali – che “il Piano è stato elaborato senza procedere ad un opportuno confronto di merito con le stesse [cioè, le Regioni] che avrebbe assicurato [...] il rispetto effettivo del partenariato istituzionale”⁶. La Conferenza, poi, propone che nella Cabina di regia per il Piano vi sia “una [loro] rappresentanza diretta [...], con almeno 2 rappresentanti, oltretutto [...] [la possibilità di] partecipare in modo permanente al Comitato interministeriale per la transizione ecologica”⁷. Infine, sulla base della bozza di decreto legge relativo alla *Governance* del PNRR, sempre per l'organo di collaborazione orizzontale delle Regioni deve “ritenersi che lo sviluppo economico e sociale dei territori sia in maniera indiscutibile attribuito alla competenza delle Regioni e delle Province autonome [...], [mentre] in questo testo, esse sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti, peraltro in assoluto contrasto con quanto precisato dall'Unione Europea che ha rilevato la necessità di una *governance* multilivello dei Piani nazionali”⁸.

⁵ Documento “Posizionamento in relazione alla documentazione disponibile del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”, approvato dalla Conferenza delle Regioni in data 8 aprile 2021, in <http://www.regioni.it/conferenze/data-20210408/>. Sul punto, cfr. G. IORATTI, *Oscillazioni del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie dalla pandemia al PNRR*, in *Fondazione Giandomenico Romagnosi*, n. 8, 2021, 11.

⁶ Documento delle Regioni di informativa sul PNRR adottato nella riunione del 28 aprile 2021, in <http://www.regioni.it/conferenze/data-20210428/>.

⁷ Ancora seduta del 28 aprile 2021 della Conferenza delle Regioni, per la quale cfr. ult. cit.

⁸ Documento relativo alle “prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento *Governance* PNRR e semplificazioni”, approvato dalla Conferenza delle Regioni il 28 maggio 2021, in <http://www.regioni.it/conferenze/data-20210528/>. Le doglianze relative al mancato coinvolgimento delle Regioni nelle sedi decisionali più rilevanti ai fini del PNRR sono in sintonia – come evidenziano gli enti sub-statali – con le indicazioni offerte dall'Unione europea e tese a rafforzare la partecipazione regionale alla “*governance* multilivello dei Piani nazionali”. È il caso del Comitato europeo delle Regioni che ha chiesto un maggiore coinvolgimento degli enti territoriali in relazione al PNRR, cfr. ANSA, *Gli enti locali UE insistono per il coinvolgimento nel PNRR*, 29 settembre 2021, https://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/europa_delle_regioni/2021/09/29/gli-enti-locali-ue-insistono-per-il-coinvolgimento-nel-pnrr_19b3252d-e7af-442f-843a-2ec36ffb59c9.html. Anche M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021, prendendo spunto dai verbali della Conferenza delle Regioni evidenzia la richiesta, espressa attraverso il Presidente della Conferenza, di un maggiore protagonismo delle Regioni in relazione al Piano.

Da queste dichiarazioni ufficiali dell'organo rappresentativo delle Regioni appare, dunque, emergere un duplice indirizzo, da un lato la loro esplicita richiesta di partecipare all'individuazione dei contenuti del PNRR, dall'altro la critica verso un Piano che le Regioni ritengono caratterizzato da "una visione fortemente centralizzata", tant'è vero che hanno subito rivendicato la loro competenza in tema di "sviluppo economico e sociale dei territori", soprattutto – giunti a questo punto – nella prospettiva della fase attuativa del Piano.

2. La governance del PNRR e il sistema delle autonomie territoriali

Passando ora al momento esecutivo, merita di essere subito richiamato il decreto legge n. 77/2021, con cui il Governo si è occupato della *governance* del PNRR⁹. Si tratta di un *corpus* normativo complesso teso a disciplinare l'intera fase attuativa – 'discendent' se si vuole – del Piano, anche se in questa sede, com'è ovvio, ci si soffermerà solo sui profili più direttamente inerenti al sistema delle autonomie territoriali.

Innanzitutto, rileva la "Cabina di regia", di cui all'art. 2, con sede a Palazzo Chigi e presieduta dal Presidente del Consiglio, alla quale partecipano i Ministri competenti in funzione delle materie trattate in ciascuna seduta. Tale Cabina "esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR" (comma 2), con l'obbligo di inviare, tra l'altro, alla Conferenza unificata la relazione periodica sullo stato di avanzamento degli interventi previsti nel Piano (lett. g). Secondo il dettato normativo, "alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola Regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più Regioni o province autonome, ovvero il Presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani e il Presidente dell'Unione delle province d'Italia quando sono esaminate questioni di interesse locale", cui infine si aggiunge, per la sua competenza, il Ministro per gli affari regionali (comma 3).

Già dalla semplice lettura di questo disposto normativo appare evidente come la Cabina di regia, in ragione delle funzioni e dei suoi componenti, rappresenti il fulcro della gestione governativa del PNRR. Al contrario, sono svolte unicamente funzioni consultive dal Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale

e territoriale, ai cui lavori è prevista anche la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali (art. 3)¹⁰.

Altro passaggio normativo decisivo ai fini del ruolo delle autonomie territoriali nella gestione del Piano è quello riguardante l'attuazione degli interventi previsti nel PNRR, *ex art.* 9. Difatti, vi devono provvedere "le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni".

Tale statuizione si sofferma, da quanto emerge, oltre che sull'amministrazione statale, anche su quelle delle autonomie territoriali¹¹ ai fini dell'attuazione degli interventi stabiliti nel Piano, il che significa assegnare a tutti i livelli territoriali di governo un ruolo decisivo per la felice riuscita del PNRR¹². La Pubblica Amministrazione locale è un tema, peraltro, molto delicato, in quanto le limitazioni al turnover che si sono susseguite in questi ultimi anni per favorire i risparmi di spesa hanno procurato una forte contrazione del personale amministrativo, con un particolare danno per le Regioni meridionali, sia per la presenza al Sud di molti Comuni in dissesto finanziario che ha aggravato la situazione, sia per la concentrazione in questa parte del territorio italiano di dipendenti pubblici tendenzialmente più anziani¹³.

Anche alla luce di ciò, proprio la centralità delle autonomie territoriali nell'esecuzione del Piano giustifica l'importante adozione dei poteri sostitutivi nel successivo art. 12, 1° co., d.l. n. 77/2021. Secondo questa norma, in caso di mancato rispetto da parte delle Regioni e degli enti locali degli obblighi previsti nel PNRR,

¹⁰ È stata prevista anche una Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 4) con funzioni di "supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente" e soprattutto con il compito di segnalare "al Presidente del Consiglio dei ministri i casi da valutare ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12".

¹¹ Per C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 150, "è sul piano dell'attuazione amministrativa che le autonomie territoriali saranno chiamate in causa"; allo stesso modo, secondo G. IORATTI, *Oscillazioni del rapporto tra Stato e sistema delle autonomie dalla pandemia al PNRR*, cit., 10, "per le Autonomie territoriali è urgente maturare la consapevolezza che il processo attuativo del PNRR sarà il vero banco di prova delle loro capacità e dove si giocherà il futuro del loro ruolo".

¹² Non a caso, A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 209, auspica una *governance* del PNRR pienamente inclusiva dei diversi livelli politici territoriali.

¹³ Per questi rilievi, cfr. M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in Banca d'Italia (a cura di), *Questioni di economia e finanza*, n. 635, luglio 2021, 22 (nota 41), cui si rinvia anche per i richiami bibliografici.

⁹ Si tratta del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, rubricato "*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", coordinato con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108.

che può tradursi “nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all’avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, inerzia o difformità nell’esecuzione dei progetti, il Presidente del Consiglio dei ministri, [...] su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l’amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio, ovvero 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”¹⁴.

La soluzione adottata dal Governo – e poi confermata dal Parlamento con la legge di conversione – di ricorrere all’esercizio dei poteri sostitutivi è un’ulteriore conferma del valore strategico del PNRR per la ripresa dell’economia nazionale. Non a caso, lo stesso decreto legge avverte sin da subito l’esigenza di individuare l’interesse nazionale a fondamento dell’intero impianto normativo, al punto da qualificarlo come interesse “alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1 [tra cui il PNRR], nel pieno rispetto degli standard e delle priorità dell’Unione europea in materia di clima e di ambiente” (art. 1, 2° co.). In breve, proprio per il valore di questa disciplina, il legislatore non si è accontentato di effettuare un semplice rinvio alla clausola dell’interesse nazionale, bensì ha preferito perimetrarla con precisione all’interno dello specifico contesto normativo di cui ci si sta occupando¹⁵.

Sia per l’importanza della materia trattata, sia per la pervasività dei poteri sostitutivi previsti, ancora, all’art. 1, 3° co., si statuisce che “le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l’Unione

europea di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”¹⁶. Pertanto, attraverso l’esplicito richiamo delle disposizioni costituzionali che il decreto legge andrebbe ad attuare, il legislatore ha preferito garantire una chiara copertura costituzionale allo stesso atto avente forza di legge. In tal modo, l’art. 1, 3° co., risponde indirettamente alla contestazione della Conferenza delle Regioni – prima richiamata – secondo cui “lo sviluppo economico e sociale dei territori”, cui farebbe riferimento il decreto legge *de quo*, sarebbe da attribuire alla competenza delle Regioni, esprimendo, quindi, in quella sede un indirizzo in contraddizione con il dettato normativo ora richiamato.

3. L’indirizzo ‘centralizzato’ nella gestione del PNRR e i poteri sostitutivi

Dal d.l. n. 77/2021 emerge chiaramente una convergenza al centro della catena di comando, come dimostrano le funzioni e la composizione della Cabina di regia, la presenza del Presidente della Conferenza delle Regioni solo limitatamente alla trattazione di questioni di carattere regionale, oltre che la previsione dei poteri sostitutivi nel caso di mancato adempimento degli obblighi previsti nel PNRR. Pur in una prospettiva problematica che tenga opportunamente conto delle ragioni dell’autonomia territoriale, tuttavia, la soluzione dell’accentramento delle funzioni nella gestione del Piano sembra sostanzialmente condivisibile, poiché dalla corretta esecuzione di tutte le misure previste nel PNRR dipende la futura implementazione di quei diritti fondamentali che lo stesso PNRR intende rafforzare (es.: diritto alla salute)¹⁷. È evidente che il tema dello sviluppo dei diritti fondamentali debba essere governato dal centro per evitare, tra l’altro, ogni forma di sperequazione legata all’appartenenza territoriale.

Dopo la nota accelerazione in senso autonomista voluta dalla revisione del Titolo V della Costituzione, si è registrata – a breve distanza di tempo da quella riforma – una rinnovata e continua convergenza al centro del potere. Com’è stato giustamente osservato, si è assistito, “a partire dai primi anni del nuovo secolo,

¹⁴ Al riguardo, cfr. M. TRAPANI, *La governance del PNRR e le Regioni*, cit. Sul potere sostitutivo, v. A. PAPA, *Potere sostitutivo* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, 4401 ss.

¹⁵ Sull’interesse nazionale la dottrina è molto vasta, per cui, *ex multis*, cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 99 ss.; A. BARBERA, *Chi è il custode dell’interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, 345 s.; R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, 1213 ss.; R. TOSI, *A proposito dell’interesse nazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; T. MARTINES, *L’interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in Aa. Vv., *Problemi della Regione e del governo locale*, III, Milano, 1965, 195 ss.; C. MORTATI, *L’interesse nazionale come limite alla legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di F. Crosa*, II, Milano, 1960, 1268 ss.

¹⁶ A giudizio di A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, 30, le politiche relative alla trasformazione digitale, allo sviluppo sostenibile, alla resilienza e alla salute, “che possiamo dire pienamente europee, tagliano trasversalmente tutte le materie di competenza delle Regioni e delle autonomie locali e, quindi, incideranno sull’attività in concreto delle rispettive amministrazioni”.

¹⁷ Cfr. A. RIZZO, *La crisi pandemica e la nuova centralità delle politiche sanitarie europee alla luce della disciplina ‘EU4Health’*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 1, 2021, 107 ss.

[...] [ad] un imponente (ri)accentramento decisionale legittimato dall'emergenza di turno: finanza pubblica, crisi del 2008, immigrazioni e crisi internazionali, calamità (sisma del 2016)¹⁸, etc. A tutto ciò si è aggiunta ora la crisi pandemica del Covid-19, che ha inciso fortemente su tutta una serie di diritti fondamentali, come la libertà di circolazione, il diritto al lavoro, la libertà di impresa, quella di riunione e, non da ultimo, il diritto alla salute, il cui contenuto è "strumentale alla tutela dello stesso diritto alla vita, diritto non espresso in Costituzione, ma più che fondamentale, vera preconditione per l'esercizio di qualsiasi altro diritto e libertà"¹⁹. Tale ampio coinvolgimento di diritti, non poche volte tra loro contrapposti, non poteva non coinvolgere la competenza del potere centrale, in vista di soluzioni ben bilanciate, tanto sotto il profilo della risoluzione dei conflitti tra diritti, quanto sotto quello del pericolo delle discriminazioni territoriali in ragione di un virus che ha dispiegato i suoi effetti deleteri in modo differente nelle diverse Regioni italiane.

In questo contesto, ormai acclarato da tempo, di accentramento delle funzioni è da inquadrare la soluzione del legislatore per l'attivazione dei poteri sostitutivi nel caso di inadempimento regionale o degli enti locali a fronte degli impegni previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Ad ulteriore considerazione va sottolineato che la scelta a favore del potere sostitutivo deve essere pure collegata al contesto emergenziale – sotto il profilo economico – rappresentato dalla pandemia del coronavirus, per cui l'assoluta indifferibilità e necessità delle misure predisposte nel PNRR sembrano ulteriormente giustificare l'adottata soluzione del potere di sostituzione²⁰.

Del resto, la formula dell'art. 12, d.l. n. 77/2021, per cui i poteri sostitutivi saranno attivati nell'ipotesi di "mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero [...] [di] ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti" integra i presupposti propri della sostituzione, cioè, da un lato, la "inadempienza di un soggetto al quale è stato affidato il compito

di porre in essere un atto o un comportamento dovuto e necessario"²¹, dall'altro l'inerzia e l'"insufficiente o scorretto esercizio, da parte delle Regioni e degli enti locali, di funzioni amministrative"²². Il fatto, poi, che nel decreto legge il potere sostitutivo sia stato inquadrato nell'ambito di misure il cui obiettivo è innanzitutto quello di rispondere ad una crisi emergenziale soddisfa l'ulteriore carattere di eccezionalità evidenziato dalla nostra Corte costituzionale in riferimento al potere di sostituzione²³.

Nel nostro specifico caso, però, il presupposto tipico del potere sostitutivo che più di ogni altro sembra giustificarne il ricorso è quello della tempestività nell'attuazione dei progetti, dal momento che l'erogazione dei fondi da parte dell'Unione europea dipende anche dallo stato di avanzamento dei lavori. Di conseguenza, la necessità di essere puntuali nell'adempimento dei compiti previsti nel PNRR legittima l'attivazione del potere sostitutivo, così da soddisfare non solo il principio di buona amministrazione, ma soprattutto la condizione di attuazione dei diversi progetti previsti all'interno del PNRR, cioè la loro tempestività, da cui dipende ulteriormente l'implementazione di quei diritti fondamentali presi in esame dal Piano²⁴.

L'ancoraggio costituzionale in questa fattispecie dei poteri sostitutivi, esercitati nei riguardi delle autonomie territoriali, è rappresentato dall'art. 120, 2° co., Cost., in quanto – come precisato pure dalla Consulta – il potere sostitutivo straordinario del Governo *ivi* riconosciuto presenta un carattere amministrativo²⁵.

²¹ Cfr. A. PAPA, *Potere sostitutivo* (voce), cit., 4401.

²² Cfr. G. MARCHETTI, *Le garanzie dell'unità negli Stati unitari composti*, in *federalismi.it*, n. 12, 2018, 26.

²³ Corte cost., sent. n. 43/2004, punto 3.2 del *Considerato in diritto*, laddove sono qualificate come "eccezionali" le "sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente".

²⁴ Significativamente, secondo M.R. SPASIANO, *Emergenza e poteri sostitutivi tra storia, attualità e prospettive*, in *Diritto e Società*, n. 3, 2017, 373, "la tempestività è sì fattore decisivo di amministrazione, di concorrenzialità e di sviluppo, ma ancor più si qualifica quale condizione di attuazione degli stessi diritti fondamentali, costituzionalmente garantiti, considerazione che colloca l'esercizio del potere pubblico in una prospettiva di necessaria utilità, pena la sua stessa legittimazione". L'A. richiama anche il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato n. 929/2016 circa la rilevanza del "fattore tempo nell'ambito del diritto amministrativo contemporaneo".

²⁵ Corte cost., sent. n. 227/2015, punto 3 del *Considerato in diritto*. R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione "possibile"*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3, 2016, 600, ribadisce che "l'art. 120, secondo comma, Cost., prevede poteri sostitutivi di natura amministrativa". Per un commento su tale disposto costituzionale, cfr. C. MAINARDIS, *Art. 120 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2379 ss.

¹⁸ In tal senso, cfr. M. CAMMELLI, *Centro e periferia*, in *il Mulino*, n. 3, 2020, 398, il quale vede queste "dinamiche di centralizzazione decisionale e amministrativa" come contrapposte al c.d. 'federalismo temperato' proposto dal legislatore di revisione costituzionale del 2001.

¹⁹ Così si esprime A. PATRONI GRIFFI, *Scienza e diritto ai tempi dell'emergenza da Covid-19: qualche annotazione*, in G. DE MINICO, M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in *Consulta online*, 2020, 45, nell'ambito del tema del bilanciamento tra il diritto alla salute, i diritti di natura socio-economica, come il diritto al lavoro, e le altre libertà costituzionali.

²⁰ Sul carattere emergenziale dell'attuale pandemia, anche in una prospettiva comparata, sia consentito rinviare a L. FERRARO, L. DI MAJO, *La gestione dell'emergenza sanitaria in Italia e profili di comparazione*, in M. BORGATO, D. TRABUCCO (a cura di), *Covid-19 vs. Democrazia*, Napoli, 2020, 103 ss.

Per di più, i poteri sostitutivi disciplinati nell'art. 12 del d.l. n. 77/2021 rispettano, oltre alla natura di quelli previsti dall'art. 120, 2° co., Cost., anche i relativi presupposti, in particolare la necessità di tutelare l'unità giuridica e l'unità economica. Difatti, dal momento che l'unità giuridica promuove un "ordinamento nazionale giuridicamente armonico e necessariamente conforme alla Costituzione ed al diritto europeo e internazionale", ciò trova piena realizzazione nella fattispecie *de qua*, in quanto la sostituzione è attivata proprio per adempiere ad obblighi contratti nei riguardi dell'Unione europea; dall'altro canto, anche l'unità economica – richiedendo la "coerenza delle finanze pubbliche con [...] i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico"²⁶ – sarebbe pienamente soddisfatta, giacché il PNRR ha l'obiettivo di stimolare la crescita della nostra economia pure in funzione di un alleggerimento del gravoso debito pubblico italiano.

È opportuno comunque precisare che i poteri sostitutivi previsti per l'adempimento degli obblighi presenti all'interno del Piano devono osservare non solo quanto si è ora illustrato in relazione all'art. 120, 2° co., Cost., ma anche il principio autonomistico *ex* art. 5 Cost., per cui la Repubblica, pur nella sua unità e indivisibilità, tutela e promuove le autonomie territoriali, adeguando i principi "della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"²⁷. Ne consegue, allora, la necessità di individuare un punto ragionevole di equilibrio tra le ragioni dell'unità della Repubblica²⁸ e quelle dell'autonomia territoriale e tale bilanciamento non può che essere dinamico, in quanto mutevole in relazione alle diverse circostanze politiche, sociali e storiche che ne determinano l'esito di volta in volta.

4. *Il dPCM 12 novembre 2021 e i rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo nell'attuazione del PNRR*

La necessità di ricercare questo punto di ponderazione è ancora più avvertita in ragione della continua relazione tra i diversi livelli territoriali di governo

richiesta dai progetti e dalle misure previste dal PNRR. Tale equilibrio tra i principi dell'unità e dell'autonomia, che possono entrare in reciproca tensione, deve essere risolto tenendo conto che il primo, cioè il principio dell'unità, deve considerarsi comunque l'obiettivo finale da perseguire, poiché l'unità della Repubblica implica un'omogenea tutela dei diritti fondamentali, senza che le differenze territoriali – si pensi a quelle endemiche in Italia tra il Nord e il Sud del Paese²⁹ – possano giustificare una qualunque differenziazione tra i territori nel godimento degli stessi diritti, soprattutto di quelli sociali, cui presta attenzione anche il Piano. In questo scenario il principio utile ad individuare il giusto bilanciamento tra unità ed autonomia pare essere necessariamente quello cooperativo, che non a caso è posto a fondamento dell'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 120, 2° co., Cost.³⁰

Questo indirizzo è confermato dall'impostazione cooperativa del dPCM 12 novembre 2021 relativo al riparto delle risorse per il conferimento di incarichi di collaborazione per l'attuazione del PNRR (il c.d. reclutamento dei 1000 esperti per il PNRR). Ad esempio, è statuito che le Regioni, sentiti gli enti locali, definiscano i fabbisogni circa le figure professionali da impegnare (art. 3), così come è sancito che ogni Regione, sempre in collaborazione con gli enti del territorio in vista della definizione dei Piani territoriali, evidenzi le criticità circa le diverse procedure che potranno essere seguite per l'attuazione dei progetti del PNRR (Allegato B)³¹; ancora, sono istituite le Cabine di regia regionale, incaricate della pianificazione, gestione e verifica delle attività dei professionisti ed esperti utili all'attuazione del Piano e composte dai rappresentanti della Regione, dall'ANCI e dall'UPI. Si è stabilito, infine, che le Cabine di regia regionale possono "anche

²⁹ Al riguardo, cfr. gli interessanti contributi di A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, cit., 199 ss., e di G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, 146 ss.

³⁰ Il principio di cooperazione è stato attentamente studiato in dottrina e, da ultimo, cfr. C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 1, 2021, 283 ss.; è necessario, altresì, ricordare l'ormai classico P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, n. 2, 1989. In ogni caso, per un'analisi di questo principio, anche in una prospettiva comparata, e per un'ampia ricognizione della dottrina sull'argomento, cfr., se si vuole, L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello Stato composto spagnolo*, Napoli, 2010, *passim*.

³¹ In base a quanto stabilito dall'Allegato B "ciascuna Regione e Provincia autonoma definisce, sentite ANCI e UPI, un «Piano territoriale» che individua gli obiettivi da realizzare, le risorse da impiegare, le modalità di attuazione, i tempi di intervento e i risultati attesi. Sugli obiettivi di semplificazione sono sentite anche le associazioni di rappresentanza del mondo economico e sociale" (2.2 I Piani territoriali: contenuti).

²⁶ Sull'unità giuridica ed economica di cui all'art. 120, 2° co., Cost., cfr. R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e Costituzione "possibile"*, cit., 615.

²⁷ Per una lettura dei poteri sostitutivi quale istituto di garanzia nell'ambito di un ordinamento che favorisce la combinazione tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia in vista degli obiettivi comuni a tutta la Repubblica, cfr. M.P. IADICICCO, *La disciplina costituzionale sulla sostituzione statale*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, 265.

²⁸ In tema di unità e indivisibilità quali caratteri fondamentali della Repubblica, v. R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, cit., 140 ss.

coincidere con organi o strutture già costituite e operative sul territorio (quali, ad esempio, il Consiglio delle autonomie locali)” (Allegato B). Proprio quest’ultimo richiamo al Consiglio delle autonomie locali (anche CAL) evoca nuovamente il principio di cooperazione territoriale, giacché il CAL, com’è noto, è l’unico organo di raccordo, seppure di natura endoregionale e con funzioni consultive, previsto in Costituzione (art. 123, 4° co.) e coerente con il principio di sussidiarietà³².

Ebbene, calibrando ogni ragionamento in funzione del PNRR, si potrebbe sostenere che ciascuna Regione – attraverso la Cabina di regia regionale strutturata secondo il modello del CAL (Allegato B, dPCM 12 novembre 2021) – possa essere in grado di raccogliere le istanze delle autonomie locali e unirle alle proprie, portandole poi in modo organico all’interno della Conferenza delle Regioni. La natura orizzontale di quest’ulteriore sede di cooperazione potrebbe agevolare il tentativo di ‘fare sistema’ tra gli interessi regionali e quelli degli enti locali, così da favorire la nascita di un complesso e strutturato corpo di istanze proprie delle autonomie territoriali³³.

In una fase successiva, poi, potrà essere compito del Presidente della Conferenza delle Regioni farsi portavoce degli interessi dell’intero sistema delle autonomie all’interno della Cabina di regia (nazionale), che in riferimento al PNRR andrebbe ad assumere il carattere di una sede di cooperazione verticale per la presenza anche del potere centrale. In breve, nell’ambito della *governance* del Piano la Cabina di regia regionale, la Conferenza delle Regioni e, infine, la Cabina di regia (nazionale), di cui all’art. 2, d.l. n. 77/2021, rappresenterebbero le sedi

istituzionali appropriate per lo sviluppo delle dinamiche cooperative, tanto nella dimensione orizzontale, quanto in quella verticale³⁴. In tal modo, si potrebbe assistere ad una virtuosa dinamica cooperativa tra tutte le sfere territoriali di governo, capace di trovare quel problematico e mutevole bilanciamento, prima evocato, tra le ragioni dell’unità e le ragioni dell’autonomia. Tale obiettivo sembra indispensabile per una corretta attuazione del PNRR, in quanto quest’ultimo, si ribadisce, vuole implementare una serie importante di diritti, come quello alla salute (Missione 6), all’istruzione (Missione 4), al lavoro (Missione 5) e alla tutela dell’ambiente (Missione 2).

5. I profili problematici della cooperazione territoriale: spunti di riflessione (non conclusivi)

Ciò nonostante, proprio per il richiamo effettuato dal suddetto dPCM al Consiglio delle autonomie locali, non possono omettersi i diversi profili problematici legati alla leale cooperazione che emergono per l’appunto in relazione al mancato decollo del CAL³⁵. Le ragioni sono note. Innanzitutto, lo stato di incertezza circa il futuro delle province a seguito della legge n. 56/2014, che le ha interessate direttamente nel passaggio ad enti territoriali di area vasta, anche se poi la riforma non ha avuto alcuna conseguenza sulla Carta fondamentale dopo la bocciatura referendaria del progetto di revisione costituzionale (c.d. riforma Renzi-Boschi)³⁶. Ciò ha prodotto evidenti ripercussioni sulla funzionalità del CAL, il quale evidentemente necessita di chiarezza sul ruolo e sulle funzioni di ogni ente locale.

³² In tal senso, cfr. D. CODUTI, *L’incerto futuro dei Consigli delle autonomie locali*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2, 2020, 449 ss., il quale precisa “che la previsione di un organo necessario di raccordo endoregionale (per le sole Regioni a statuto ordinario) è coerente con la valorizzazione del principio di sussidiarietà che permea l’intero Titolo V, novellato, in particolare, nel 2001”; sul fatto che il CAL sia l’unico organo di cooperazione disciplinato nella nostra Carta fondamentale, cfr. M. COSULICH, *Il Consiglio delle autonomie locali come strumento di raccordo fra Regione ed enti locali: un possibile modello?*, relazione al Convegno di Alessandria dell’8 maggio 2009 su “Comuni e Province in Italia e in Francia”, in *Amministrazione in cammino* (<https://amministrazionecammmino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/cosulich.pdf>). Per ulteriori commenti sul CAL, cfr. R. TARCHI, D. BESI, *Art. 123 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, cit., 2451 ss., nonché Q. CAMERLENGO, *Il nuovo Consiglio delle autonomie locali in Lombardia in attesa della prova dei fatti*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, 209, secondo cui, in particolare, la leale cooperazione trova “la sua consacrazione” nel CAL.

³³ Sulla Conferenza delle Regioni, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni*, Bologna, 2006, 47 ss.; R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, cit., 3358. In particolare, sulla natura orizzontale della Conferenza delle Regioni, sia consentito rinviare ancora a L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007, 733 ss.

³⁴ Con riferimento alla cooperazione come “principio derivante dal nuovo ordine policentrico della Repubblica”, cfr. R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, cit., 139; v., altresì, IDEM, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, 233 ss.

³⁵ Emergono elementi di fiducia per il futuro da E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il CAL tra sogno e realtà. Problemi attuali delle istituzioni di raccordo nel sistema regionale delle fonti*, in *federalismi.it*, n. 5, 2018, 16, quando evidenzia come “il trend di funzionamento dell’organo sia un po’ dovunque crescente: quasi tutte le Regioni che hanno un CAL operativo, pur con molti ritardi e difficoltà, sembrano aver sviluppato la prassi di sedute frequenti, in molti casi mensili, in cui si realizza un buon tasso di partecipazione e vengono affrontati ordini del giorno articolati nell’esame e nell’approvazione di numerosi atti”. Tale positiva tendenza è stata evidenziata anche da M.G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2016, 495 ss.

³⁶ Si rammenta come la legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio) abbia anche istituito direttamente l’ente della città metropolitana, dopo la previsione del novellato art. 114 Cost., su cui, per tutti, cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 14, 2016.

Non di meno, si è registrato un atteggiamento non propositivo da parte dei Consigli regionali che, invece di valorizzare in termini collaborativi il parere del CAL, lo hanno considerato “quasi alla stregua di un superfluo passaggio burocratico”, con l'intento di preservare la loro sfera di autonomia da ogni forma di influenza sulle proprie decisioni. In verità, va detto che l'atteggiamento di ogni livello territoriale di governo è, tendenzialmente, quello di preservare – se non addirittura implementare – il proprio tasso di autonomia, con l'obiettivo di relazionarsi, se possibile, direttamente con il potere statale e assurgere così a “interlocutore privilegiato del livello centrale di governo e [...] [a] principale espressione degli interessi delle collettività locali”³⁷.

È palese, però, come questo tipo di dinamiche sia in contraddizione con un autentico *animus* cooperativo, che non richiede comportamenti di isolata primazia per garantirsi un rapporto privilegiato con lo Stato, quanto piuttosto atteggiamenti di condivisione delle scelte e dei comportamenti con gli altri enti territoriali. Del resto, le dinamiche di uno Stato composto dimostrano che solo un compatto e coeso fronte delle autonomie territoriali è in grado di essere un credibile interlocutore con il potere centrale, che, in caso contrario, dispone degli strumenti giuridici necessari per decidere autonomamente.

La stessa pandemia, poi, ha palesato – oltre alla convergenza al centro delle funzioni quale naturale conseguenza di uno stato d'emergenza che tende a limitare i diritti fondamentali – un confuso intreccio di competenze tra lo Stato e le Regioni, unitamente ad un atteggiamento di protagonismo politico dei c.d. ‘Governatori’ – così impropriamente ma significativamente definiti dagli organi di stampa – preoccupati nell'identificarsi, anche in vista delle successive elezioni regionali, quali difensori di ultima istanza dei diritti degli abitanti del proprio territorio. Com'è stato efficacemente osservato, si è determinato “una vera e propria babele di divieti e permessi in cui i cittadini hanno fatto fatica ad orientarsi e intorno alla quale si sono sviluppati conflitti stato-regioni, rendendo evidenti le difficoltà di relazione e coordinamento fra i due livelli di governo”³⁸.

³⁷ Sul punto, ma anche sulle altre ragioni esposte nel testo relativamente al mancato decollo del CAL, v. D. CODUTI, *L'incerto futuro dei Consigli delle autonomie locali*, cit., 456 ss. (in particolare, p. 460 s.). Relativamente alla natura del CAL, v. E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2, 2016, 685 ss.; cfr., altresì, G. SCARAFIOCCA, *L'organizzazione dei CAL negli ordinamenti regionali. Qualche tentativo di sintesi (e proposta)*, in *ult. op. cit.*, 599 ss.

³⁸ Così B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2020, 288 s., le quali ricordano, a testimonianza della conflittualità dei rapporti tra Stato e Regioni, il caso delle Marche, “il cui presidente il 26 febbraio emana un'ordinanza con la quale adotta tutte le misure restrittive previste

In questo scenario – seppur noto di difficoltà nell'articolare virtuose dinamiche di cooperazione territoriale – è reale il rischio che quanto prima prospettato, relativamente al PNRR, circa una costruttiva cooperazione tra Cabina di regia regionale, Conferenza delle Regioni e Cabina di regia nazionale possa effettivamente rimanere solo sulla carta, senza che vi sia uno spazio reale in cui coltivare lo spirito cooperativo, essenziale per ‘fare sistema’ tra tutti i livelli territoriali di governo. Tuttavia, nonostante tale critica situazione, permane l'esigenza di un virtuoso equilibrio tra il pluralismo delle autonomie territoriali e l'unità della Repubblica, nella consapevolezza comunque che quest'ultima – nei termini del bilanciamento – si configura quale fattore indispensabile, dal momento che essa implica la garanzia dei diritti fondamentali come contenuto essenziale di una comune cittadinanza politica. Non ci può essere, cioè, legittimo spazio per differenti condizioni di vita sull'intero territorio nazionale sotto il profilo del godimento dei diritti fondamentali, pena la disarticolazione dell'unità nazionale quale principio costituzionale³⁹.

Ciò nonostante, il problema in Italia del ritardo nello sviluppo del Mezzogiorno rispetto alle altre parti del Paese è ben conosciuto, come dimostra, in tema di PNRR, il problema delle infrastrutture. Se ci si richiama, ad esempio, ai trasporti, è agevole verificare che i collegamenti stradali e ferroviari più veloci si trovano nella zona centro-settentrionale del Paese, così altrettanto per gli scali portuali e aeroportuali più facilmente accessibili. Allo stesso tempo, con riferimento alla distribuzione dell'elettricità, è significativo che “nelle regioni meridionali e insulari

dal governo per le zone rosse pur non avendo (ancora) contagi in Regione. L'ordinanza, riconosciuta come non proporzionata [...], viene impugnata dal governo nazionale e sospesa dal TAR”; ancora, il caso della Lombardia, relativamente alle difficoltà nel trovare un accordo circa la delimitazione della c.d. zona rossa. Sulla crisi del principio di cooperazione durante l'emergenza pandemica, cfr. E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle regioni e delle province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 511 ss. Secondo A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, cit., 47, “la gestione della crisi pandemica [...] ha rappresentato l'ultimo gravissimo episodio di un pluralismo divisivo ai limiti dell'eversione e di un'unità necessaria imposta con la forza. Lo spettacolo cui abbiamo assistito, nei mesi dell'emergenza, è stato quello di una continua lotta muscolare tra «diversi», come se non fossimo tutti su una stessa barca, che stava affondando, e che avrebbe richiesto un nocchiero deciso e sicuro, una direzione unitaria (dal centro) e concorde (nelle periferie) verso la giusta direzione di marcia”. Cfr., infine, F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, n. 1, 2020, 4.

³⁹ Non a caso, V. TONDI DELLA MURA, *L'eccezionale provvisorietà della regionalizzazione italiana*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, 241, sottolinea in modo problematico “la cronica permanenza di quell'oscillazione del pendolo fra unità e pluralismo, che storicamente ha contrassegnato la successione delle stagioni della regionalizzazione italiana”, a conferma di come il bilanciamento tra le ragioni dell'unità e quelle del pluralismo debba essere costantemente perseguito, senza mai considerare raggiunto definitivamente.

la frequenza delle interruzioni senza preavviso del servizio elettrico per gli utenti a bassa tensione è più che doppia rispetto al resto del Paese”, a ulteriore dimostrazione delle importanti differenze tra i diversi territori italiani⁴⁰.

Ne consegue, allora, che la leale cooperazione tra le sfere territoriali di governo debba essere comunque perseguita, seppure a fatica, proprio come percorso che, agevolato dal dialogo territoriale, può consentire di individuare questo giusto punto di equilibrio tra il pluralismo e l'unità, indispensabile poi per una corretta ed omogenea implementazione, come vuole il PNRR, di quei diritti fondamentali emersi come più vulnerabili a seguito dell'evento pandemico. Dalla stessa cooperazione, quindi, dipende la felice riuscita del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, come si è visto, rinvia in più punti ad un costante rapporto tra il livello territoriale statale, quello regionale e quello degli enti locali.

A fronte di tale stato di cose, l'*animus* cooperativo deve allora essere sollecitato, da un lato perché si tratta di un dovere costituzionale ai sensi degli artt. 5 e 120, 2° co., Cost.⁴¹, dall'altro perché sussistono specifici interessi che lo compulsano. È stato sottolineato in dottrina, infatti, che “proprio i contesti dove c'è divisione, debolezza e instabilità sul piano dei processi di governo [sono] quelli i più esposti alla crescita esponenziale della spesa pubblica e, conseguentemente, dell'indebitamento”⁴². In modo stringato, ma efficace, si potrebbe dire che la mancata cooperazione produce debito a danno dell'intera comunità nazionale!

Allo stesso tempo, va rilevato come l'obiettivo ultimo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è, com'è ovvio, quello di stimolare il processo economico, fortemente depresso dai reiterati periodi di *lockdown* conseguenti alla pandemia virale. Risponde, pertanto, ad un interesse generale che con il PNRR si porti a compimento ciascun progetto ad esso collegato, sicché ne potrà conseguire (auspicabilmente) un migliore contesto economico, più favorevole ai diritti delle persone, ma soprattutto più favorevole alle nuove generazioni.

Gli interessi ora evidenziati, dunque, unitamente all'obbligo costituzionale di cooperazione, dovrebbero suggerire a tutti i soggetti territoriali di mantenere uno spirito cooperativo, così da creare, nella prospettiva dell'unità nazionale, il presupposto più importante per conseguire l'esito positivo dell'esecuzione di tutti i progetti previsti nel PNRR. Solo in questo modo si potranno favorire le condizioni tese non solo a risarcire coloro che sono stati danneggiati, soprattutto nei propri diritti di natura economica, dal Covid-19, ma anche a stimolare quella crescita produttiva che dovrebbe maggiormente garantire per il futuro le nuove generazioni, cui tanto dobbiamo in termini di responsabilità giuridica e morale.

⁴⁰ Cfr. M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, cit., 22 s., anche per ciò che concerne quanto richiamato nel testo sul tema dei collegamenti stradali e ferroviari.

⁴¹ Per R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, cit., 139, “può farsi derivare dall'art. 5 l'ulteriore funzione del principio di leale collaborazione consistente nel dovere, posto in capo a tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica e che dispongono di poteri diretti alla promozione dell'autonomia, di esercitare lealmente le proprie competenze”.

⁴² A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, cit., 67, prendendo spunto dalla dottrina economica, evidenzia la relazione tra la divisione territoriale e l'aumento incontrollato della spesa pubblica, il che già da solo questo fattore sembrerebbe essere un 'propellente' sufficiente a stimolare la cooperazione territoriale nell'interesse generale.

Conclusioni della seconda sessione

di VINCENZO TONDI DELLA MURA

1. È sempre l'irrompere di un fatto esterno, che consente di comprendere quanto accade nell'esistenza propria o di una comunità. Anticipando la lezione di Costantino Mortati sulla specularità tra il fenomeno individuale e quello giuridico¹, Giuseppe Capograssi introduceva l'intenso saggio sul *Diritto dopo la catastrofe* con una riflessione di drammatica attualità:

“Sanno tutti le condizioni del povero spirito umano, il quale non riesce a mettere in moto le sue forze di riflessione, se l'esperienza con le sue prove non colpisce dolorosamente la vita, privandola di qualche cosa che le è necessaria. Il diritto, la libertà, il valore dell'individuo e delle libere spontaneità della sua vita sono come l'aria e la luce: chi si accorgeva di questi beni quando c'erano? Quando sono tragicamente mancati, è nato nello spirito, preso in mezzo alle necessità e alle negazioni della storia, l'avvertenza pratica e vissuta di queste cose e del loro valore. La privazione come sempre, come dovunque, esercita anche qui la sua provvidenziale funzione. La catastrofe, immergendo l'umanità in un mondo caratterizzato dalla morte e dall'incubo, ha messo in condizioni l'uomo di capire che cosa è che difende e assicura la vita dalla morte e dall'incubo. Sarebbe preferibile che non ci fosse bisogno delle catastrofi per capire; ma l'uomo è fatto in modo che ha bisogno della terribile pedagogia della storia. (Il guaio è che, per capire, questa è condizione necessaria ma non sufficiente!)”².

Così è stato per l'Italia in occasione della pandemia ancora in corso. Probabilmente a causa dell'anticipata diffusione virale rispetto agli altri Paesi, d'un tratto è sembrato tutto perduto; i drammi dell'epidemia hanno annichilito il resto, rendendo stridenti e ancora più marcate le precedenti contraddizioni sociali, economiche e politiche.

¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, 3 ss.

² G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe* (1950), ora anche in Id., *Opere*, V, Giuffrè, Milano, 1959, 153.

Torna in mente la scena forse più emblematica del primo periodo di lockdown nell'immaginario mediatico mondiale. Quella di un Papa solo e affaticato di fronte a una Piazza San Pietro deserta e battuta dalla pioggia, che prega Dio per tutta l'umanità immerso in un silenzio surreale:

“Ci siamo trovati impauriti e smarriti. Come i discepoli del Vangelo siamo stati presi alla sprovvista da una tempesta inaspettata e furiosa. Ci siamo resi conto di trovarci sulla stessa barca, tutti fragili e disorientati, ma nello stesso tempo importanti e necessari, tutti chiamati a remare insieme, tutti bisognosi di confortarci a vicenda. Su questa barca ... ci siamo tutti. Come quei discepoli che parlano a una sola voce e nell'angoscia dicono: «siamo perduti»”³.

Il fatto è che la crisi si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista sociale, economico e politico; e ciò ha costituito la differenza. Essa ha investito un tessuto già provato da un'onda di sfiducia verso i partiti e le istituzioni; già segnato dagli effetti del forte calo del prodotto interno lordo, poi opportunamente evidenziato dalle premesse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁴. Di qui la fuga nell'irrazionale evidenziata dall'ultimo Rapporto Censis, una fuga che:

“non è semplicemente una distorsione legata alla pandemia, ma ha radici socio-economiche profonde, seguendo una parabola che va dal rancore al sovranismo psichico, e che ora evolve diventando il gran rifiuto del discorso razionale, cioè degli strumenti con cui in passato abbiamo costruito il progresso e il nostro benessere: la scienza, la medicina, i farmaci, le innovazioni tecnologiche”⁵.

Il tutto, in un contesto segnato dall'incremento dell'astensionismo elettorale, che nelle elezioni del 2021 ha sfondato al ribasso la soglia psicologica del 50%⁶;

³ PAPA FRANCESCO, *Momento straordinario di preghiera in tempo di epidemia*, Sagrato della Basilica di San Pietro, venerdì 27 marzo 2020, in www.vatican.va.

⁴ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>, 2021, 3: “La pandemia di Covid-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei. Nel 2020, il prodotto interno lordo si è ridotto dell'8,9 per cento, a fronte di un calo nell'Unione Europea del 6,2. [...] Tra il 1999 e il 2019, il Pil in Italia è cresciuto in totale del 7,9 per cento. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2, del 32,4 e del 43,6 per cento. Tra il 2005 e il 2019, il numero di persone sotto la soglia di povertà assoluta è salito dal 3,3 per cento al 7,7 per cento della popolazione – prima di aumentare ulteriormente nel 2020 fino al 9,4 per cento”.

⁵ FONDAZIONE CENSIS, *55° Rapporto sulla situazione sociale del Paese. 2021*, cap. II, *La società italiana al 2021*, in www.censis.it.

⁶ ISTITUTO CARLO CATTANEO, *Amministrative 2021. Quanta partecipazione?*, in www.cattaneo.org: “Da anni, con rare e temporanee inversioni di tendenza, in tutte le democrazie avanzate, si

dunque, in una situazione marcata dall'emergenza democratica di una società sempre meno rappresentata, spaccata in divisioni manichee e proiettata verso forme di rivolte violente e settoriali⁷.

2. Una volta fatta emergere l'insostenibilità delle precedenti contraddizioni, la crisi provocata dalla pandemia ha imposto un cambio di paradigma culturale, prima ancora che politico ed economico; un cambio certamente inedito e dirompente nella storia post bellica continentale ed eurounitaria, ma proprio per questo denso di sfide e di nuove contraddizioni. Essa si è posta come un fatto giuridico innovativo e fondativo di una trasformazione radicale a tutto campo, da declinare a cascata a tutti i livelli di governo, da quelli centrali europei sino a quelli periferici dei singoli territori. In tal senso ha dimostrato l'attualità di quanto preconizzato da Jeann Monnet sull'essenzialità della crisi quale fattore di sviluppo dell'integrazione europea.

A risaltare, ovviamente, è l'*inversione a U* della politica economica di Bruxelles⁸; una politica in origine rigorista, ripiegata su se stessa per la preoccupazione di contenere la spesa pubblica, attenta a tenere ben stretti i cordoni della borsa e ora, al contrario, sollecita verso le economie nazionali, al fine di superare l'immobilismo sociale e l'asfissia economica provocate dalla crisi.

Si tratta di un'inversione di strategia determinata dalla riconosciuta necessità di far fronte al cambiamento provocato dall'insorgenza della pandemia. Come ha chiarito la parte motiva del *Regolamento europeo per la ripresa e la resilienza*, la pandemia "ha cambiato le prospettive economiche, sociali e di bilancio nell'Unione e nel mondo", al punto da imporre "una reazione urgente e coordinata sia a livello di Unione che a livello nazionale per far fronte alle enormi conseguenze economiche e sociali nonché agli effetti asimmetrici per gli Stati membri". Proprio a tal fine la reazione di Bruxelles ha tratto origine da quanto "le esperienze del passato hanno dimostrato" in ordine alle variabili interne suscettibili di osteggiare la rapidità della ripresa economica, così da "ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione". Di qui, per l'appunto, la riscontrata inversione di strategia: non più un taglio

drastico degli investimenti interni, posto che "Riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità può rivelarsi controproducente ai fini di una rapida ripresa"; per contro, un sostegno finanziario volto ad accelerare l'attuazione di "Riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita, che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, e che rafforzano la resilienza degli Stati membri, ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività"⁹.

E così la soluzione adottata ha espresso la necessità di andare oltre le pur importanti iniziative avviate all'inizio della pandemia, con un intervento economico di carattere più ampio e rivolto a risanare le economie europee nel medio periodo¹⁰. Essa si è posta a sostegno delle riforme riguardanti i sei settori strategici di pertinenza europea (transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani), da articolare secondo contenuti, tempi e costi variamente prestabiliti.

Ne è derivata un'inversione della considerazione del principio di condizionalità. Questo è stato inteso non più nel senso rigidamente finanziario proprio dei recenti strumenti come il MES, bensì in quello più dinamico finalizzato al coinvolgimento dei singoli Stati nel processo di adozione delle riforme, così da favorire un sistema di crescita e di contrasto alla disoccupazione. Un'inversione, dunque, tendente ad attrarre alla regia comunitaria l'intera politica nazionale¹¹; e ciò secondo una verticalizzazione delle decisioni di governo da declinare nei livelli minori, bisognevole di un approfondimento teorico sul fronte della teoria democratica, se non proprio della crisi della democrazia¹².

3. Tante e inevitabili sono le questioni aperte dall'inversione di strategia della politica economica di Bruxelles; un'inversione – si ribadisce – talmente motivata dall'urgenza di favorire la ripresa economica, da valorizzare in modo dichiarato e inedito le esperienze delle crisi trascorse e da premiare un'impostazione di governo dinamica e teleologica, piuttosto che rigida e strutturale.

Centrale ovviamente è il tema delle priorità fra i principi coinvolti, soprattutto con riguardo al rapporto fra solidarietà, mercato e sviluppo. In realtà, se la

assiste a una costante e marcata riduzione della partecipazione elettorale. In queste ultime elezioni comunali [...] il calo è stato particolarmente marcato. E si tratta della seconda volta consecutiva, per le elezioni amministrative. Dal 2011 ad oggi, il calo è stato di ben 15 punti percentuali".

⁷ A. GHISLERI, *Italia gran marasma: ecco i nuovi arrabbiati e Draghi sull'altalena*, int. a cura di A. Caporale, in *Il Fatto quotidiano*, 8 novembre 2021, 5: "Da qui alle elezioni del 2023 assisteremo, per mutuare dalla virologia, a cluster improvvisi di contestazioni, fuochi di ira di singoli settori produttivi, proteste orizzontali e atomizzate".

⁸ G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 116.

⁹ *Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, nn. 6, 7 e 8.

¹⁰ G. MORGESE, *La governance europea del Next Generation EU*, in questa Rivista.

¹¹ G. MORGESE, *op. ult. cit.*; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 116.

¹² G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione dell'U.E. dopo il Recovery Fund. Introduzione al convegno*, in questa Rivista.

solidarietà è riuscita a guadagnare nel circuito decisionale europeo tempi e contenuti prima impensabili, ciò è avvenuto solo in via di fatto e in ragione della relativa funzionalità verso lo sviluppo economico e la ripresa del mercato.

E così, per un verso, la solidarietà è riuscita a dimostrare una forza nuova. Pur essendo già inscritta nel DNA della Comunità e poi dell'Unione Europea, essa è giunta a determinare un approfondimento in campo finanziario con il *Next generation EU*. Al di là delle affermazioni di principio, al di là dell'essere consustanziale ad alcuni principi cardine della costruzione europea (quali il principio di primazia del diritto europeo e quello dell'eguaglianza degli Stati), essa si è imposta sui fallimenti della precedente disciplina di mercato; è penetrata nei diversi settori delle politiche europee; ha catalizzato l'impegno delle riforme, così da mettere in piedi un sistema di crescita e di contrasto alla disoccupazione¹³.

Per altro verso, tuttavia, nella nuova strategia è rimasta carente una valutazione realistica in ordine alla rispondenza delle condizionalità poste dal nuovo corso alle effettive disponibilità e capacità dei singoli Stati. Di qui, il difficile e incerto temperamento fra le esigenze della solidarietà e quelle dell'opportunità, con un conseguente margine di oscillazione e ambiguità destinato a incidere sulla fase applicativa del disegno economico, sino al rischio di vanificarne la portata.

Emblematica è la parte motiva del *Regolamento europeo per la ripresa e la resilienza*. Essa si offre mirabilmente come una pagina di *realismo politico*, solo a considerare la cautela dell'argomentazione e l'abile temperamento fra il detto e il non detto. Nonostante la riconducibilità dell'intera strategia all'urgenza di "*ridurre le diseguaglianze e le divergenze nell'Unione*", il richiamo al principio di solidarietà compare espressamente solo una volta¹⁴; per il resto, esso rimane sottotraccia, quasi a rendere meno eclatante una discontinuità politico-economica troppo tardiva, il cui drammatico ritardo – è proprio il caso di parafrasare Omero – *infiniti addusse lutti agli achei*¹⁵.

Si arriva così alla considerazione del ruolo da riconoscere allo Stato nell'attuale situazione di accelerazione e trasformazione economica; un ruolo assunto – ancora una volta – in via di fatto e senza alcuna previa e adeguata riflessione e determinazione. A ben vedere, infatti, il cambio di paradigma riscontrato era già maturato

nelle varie sedi competenti. La rigida dicotomia fra politica industriale e politica della concorrenza, fra Stato interventista e Stato regolatore, aveva già trovato una via mediana orientata nel senso dello *Stato promotore*¹⁶; aveva già superato quella *terza via* perseguita all'inizio del secolo nel segno di un *neo colbertinismo* lontano dallo statalismo, ma partecipe di quelle esigenze¹⁷. Sul piano del rapporto Stato-mercato, insomma, "*la pandemia non ha fatto altro che rinvigorire tendenze che erano già presenti a favore di un forte intervento pubblico*", provocando l'attivazione di un vasto programma di politica industriale finalizzato ad "*andare oltre l'obiettivo della crescita per promuovere un social welfare di lungo termine*"; un intervento pubblico nel segno di una "*nuova politica industriale*", basata "*sulla collaborazione tra pubblico e privato*"¹⁸. Lo stesso Presidente Mario Draghi ha ribadito la questione nelle proprie dichiarazioni programmatiche¹⁹. Dopo avere insistito sul sostegno pubblico da assicurare alla ricerca, all'innovazione, alla transizione verde e digitale, egli ha pur sempre richiamato l'importanza della concorrenza, fino a rilanciare la legge annuale sulla concorrenza e il mercato²⁰.

Il modo di sposare in concreto la politica industriale con il mercato e la concorrenza, insomma, resta un problema aperto; come resta aperto il ruolo da riconoscere allo Stato sul duplice piano degli investimenti e delle riforme, della promozione e della salvaguardia del risultato, della protezione e del merito. E ciò, per l'appunto, non in via teorica, bensì concreta e alla luce dell'inversione di un orientamento di politica economica disposto in via di fatto.

Significative sono le preoccupazioni manifestate dal Presidente Draghi all'indomani dell'insediamento del nuovo governo. Con riguardo alla necessità di coniugare solidarietà e merito egli ha certamente elogiato il *Next Generation*, in quanto espressivo di una decisione dell'Unione europea senza precedenti, "*ispirata alla solidarietà*" e storicamente inedita ("*Mai nella storia dell'UE, i governi avevano tassato i loro cittadini per dare i proventi di questa tassazione ai cittadini di altri*

¹⁶ F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA, *Lo Stato promotore: una ricerca sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia*, in ID. (a cura di), *Lo Stato promotore. Indagine sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia di fronte alle crisi e alle trasformazioni del XXI secolo*, ASTRID-IRPA, Il Mulino, Bologna, 2021, 1 ss.

¹⁷ G. AMATO, *Tornare al futuro. La sinistra e il mondo che ci aspetta*, in coll. con F. Forquet, Laterza, Roma-Bari, 2002, 62.

¹⁸ G. PITRUZZELLA, *Draghi e la sfida della concorrenza: basta con i tabù*, in *Il Foglio*, 10 marzo 2021.

¹⁹ G. VERDE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la riforma della giustizia*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2021, 169 ss.

²⁰ M. DRAGHI, *Le comunicazioni del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, al Senato della Repubblica sulle dichiarazioni programmatiche del Governo*, 17 febbraio 2021, in <https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>.

¹³ G. PITRUZZELLA, *op. ult. cit.*; ID., *L'Unione europea come "comunità di valori" e la forza costituzionale del valore dello "stato di diritto"*, in www.federalismi.it, n. 28/2021, IV ss. S. PRISCO, *Europa, Stato e autonomie territoriali: la governance multilivello dal Recovery Fund al Recovery Plan. Introduzione*, in questa Rivista.

¹⁴ *Regolamento*, cit., n. 4: "[...] Oltre a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica, è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza [...]".

¹⁵ OMERO, *Iliade*, tr. it. a cura di G. PADUANO, Einaudi-Gallimard, Torino, 1977, I, 2.

Paesi dell'Unione. È avvenuto con i trasferimenti a fondo perduto stabiliti dal Next Generation). Al contempo, tuttavia, ha delimitato l'operatività e ha rafforzato le condizionalità del Piano. Ha insistito sul “vincolo” che gli investimenti “siano fatti bene, cioè che aumentino la crescita del Paese e quindi contribuiscano anche alla sostenibilità del nostro debito pubblico”; solo una volta “validata da scelte oneste ed efficaci”, infatti, la “straordinaria prova di fiducia reciproca” resa nel nuovo orientamento europeo “potrà un giorno sfociare nella creazione di un bilancio europeo comune, da cui dovrebbero trarre maggior beneficio proprio i Paesi più fragili dell'Unione”²¹.

4. E tuttavia, il discrimine delle “scelte oneste ed efficaci” rimesse alla politica dei singoli Paesi apre la via a ulteriori interrogativi, (quantomeno) con riguardo alle risorse a disposizione e all'efficacia delle spese. Per avvedersene, basti confrontare l'impegno attualmente richiesto dal *Next generation* e dal *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza*²² con quello presupposto nel dopoguerra dal *Piano Marshall*, concesso dal Congresso degli Usa all'Italia nel periodo 1948 – 1951²³. Il confronto è del tutto impari, nel senso che il primo corrisponde sostanzialmente a ben 18,3 Piani Marshall, ammontando rispettivamente: l'uno, a 205 miliardi in euro attualizzati; l'altro, a 11,25 miliardi in pari conio²⁴. A essere cinici, insomma, verrebbe da dire che la pandemia è stata provvidenziale, se non fosse stato per i 140.000 morti, i tanti malati e l'infinita sofferenza procurata²⁵.

Ovvio dunque il confronto con il modo con cui quel modello operò, con i canali e con le modalità di distribuzione adottati. Di grande ausilio è la ricostruzione magistralmente offerta da Giuseppe Guarino. Questi ha rimarcato lo

sforzo di quel momento per evitare la dispersione delle risorse in mille rivoli (clientelari od occasionali), con la conseguenza che per due anni i fondi rimasero congelati e inutilizzabili. Tutto fu merito della lucidità dell'allora Governatore della Banca d'Italia:

“Per i fondi americani venne presa dal Governatore della Banca d'Italia, Donato Menichella, la decisione – che sulle prime apparve irrazionale e formò oggetto di critiche in Italia e negli stessi USA – di sterilizzarne l'uso per circa due anni, per consolidare le riserve in valuta del Paese e per riserbarne l'utilizzo alle imprese di maggiore rilevanza nel momento in cui fossero state in grado di avvalersene per ampliare e modernizzare gli impianti. Il che effettivamente poi avvenne. La decisione fu alla base degli eccezionali e rapidi sviluppi della siderurgia, della chimica, della meccanica (in particolare nel settore automobilistico) e della produzione elettrica”²⁶.

Proprio un tale rilievo, tuttavia, aggrava gli interrogativi sull'efficacia (e onestà) delle scelte riguardanti l'applicazione del Piano. A risaltare è l'inversione di metodo in ordine al fattore temporale degli investimenti da compiere: allora, occorsero due anni per riflettere su una programmazione tutta da avviare; ora, al contrario, nell'urgenza della progettazione non c'è più tempo per riflessione e programmazione. Ne è derivata una modifica surreale dell'ordine delle priorità: non più, come nel passato, una programmazione coerente con la visione politica dello sviluppo del Paese; bensì, molto più prosaicamente, una programmazione coerente con le esigenze contingenti di attrazione e di spesa delle risorse a disposizione.

Si tratta di un'involuzione espressiva di una crisi impensabile nel dopoguerra, riguardante l'intero sistema politico, istituzionale e amministrativo. Sullo sfondo vi è la duplice crisi del sistema dei partiti e del conseguente sistema di rappresentanza²⁷, che reca con sé l'impossibilità di una valutazione e di un controllo politici effettivi sull'opportunità degli investimenti in programma. Di rimando, vi è la pari crisi del sistema di governo, con un esecutivo sostanzialmente tecnico, chiamato a colmare l'assenza della politica²⁸ per il tramite di una maggioranza parlamentare d'emergenza e trasversale; un esecutivo, dunque, capace di riforme

²¹ M. DRAGHI, *Intervento all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti*, 19 febbraio 2021, in <https://www.governo.it/it/articolo/intervento-allinaugurazione-dell-anno-giudiziario-della-corte-dei-conti/16244>.

²² *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza*, in https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_3.pdf.

²³ Su cui per tutti, F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, *www.costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 51 ss.; S. DESTEFANIS, G. COPPOLA, *Spesa pubblica e sviluppo: una prospettiva storica*, in questa Rivista.

²⁴ R. CARPANO, *L'esperienza della precedente programmazione europea ha insegnato qualcosa?*, in *Limes*, 2.11.2020, ora anche in <https://www.limesonline.com/italia-sfida-recovery-fund-eu-conte-spesa/120713>: “Quando abbiamo cifre con tanti zeri dei confronti aiutano a cogliere la dimensione del Programma, 205 miliardi corrispondono a: 18 (18,3) Piani Marshall concessi dal Congresso degli Usa all'Italia nel periodo 1948 – 1951. Il Piano valeva per l'Italia 1,2 miliardi di dollari, equivalenti oggi a 12,5 miliardi di dollari, pari a 11,25 miliardi di euro 5,5 volte i fondi SIE per la programmazione 2021 – 2027”.

²⁵ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il tempo della (nostra) morte è anche quello del miracolo*, in *www.ilsussidiario.net*, 6.5.2021.

²⁶ G. GUARINO, *Stato sociale e sviluppo in Italia (1945-1992): notazioni e ipotesi*, in *Economia italiana*, 1/2007, 131 ss., ma già in *Id.*, *Diritto ed economia. L'Italia, l'Europa, il mondo*, *Quad. economia*, 1/1990, 127.

²⁷ G. MONTEDORO, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in questa Rivista.

²⁸ S. MANGIAMELI, *Dietro Draghi, la crisi dei partiti ci consegna ai soliti “poteri”*, in *www.ilsussidiario.net*, 20.10.2021.

espressive di un compromesso - per così dire - *al ribasso*: politicamente inclusivo delle diversità, ma proprio per questo strategicamente elusivo delle grandi scelte necessarie allo sviluppo del Paese.

Di qui, per l'appunto, una verticalizzazione delle decisioni destinata a incidere a cascata sull'intero assetto istituzionale. Anzitutto sugli equilibri della forma di governo, strutturalmente sempre più connessa con le decisioni delle istituzioni europee e sempre meno contenibile nell'ambito dei soli organi costituzionali italiani²⁹. In secondo luogo sulla funzione d'indirizzo politico e amministrativo, destinataria di un grado di vincolatività verso l'attività degli organi politici e amministrativi inedita nella storia costituzionale; e ciò in ragione di una capacità di esercizio della cosa pubblica non più meramente *esistenziale*³⁰, bensì quantomeno *normativa*, in quanto capace d'impegnare anche governi e parlamenti futuri indipendentemente dai successivi responsi elettorali³¹, se non proprio espressiva di una *“vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale”* e dunque di una sorta di *commissariamento*³². In terzo luogo, una verticalizzazione delle decisioni lesiva della cooperazione fra tutti i livelli territoriali di governo, in quanto fortemente centralizzata³³ e lesiva di una pur prevista cooperazione tra Cabina di regia regionale, Conferenza delle Regioni e Cabina di regia nazionale³⁴. Infine, un'incidenza diretta della verticalizzazione delle decisioni sulla macchina amministrativa, esposta a una pressione esorbitante delle proprie possibilità a

motivo delle opposte sollecitazioni subite: prima, smontata dalle politiche di *austerità* e dal Patto di stabilità al fine di *non spendere*; ora, al contrario, chiamata a riconvertirsi in una corsa contro il tempo, al fine di realizzare investimenti necessari a far crescere la domanda aggregata di almeno 3 o 4 punti percentuali l'anno, così da tenere sotto controllo il rapporto debito/PIL³⁵.

E così si torna a quello che Graham Greene chiamava *il nocciolo della questione*³⁶, questa volta riferito al punto d'equilibrio fra solidarietà, mercato e sviluppo, da considerare tuttavia in concreto e con riferimento alla crisi del sistema italiano. È rispetto alle condizioni e potenzialità di tale sistema, che vanno commisurati gli interrogativi riguardanti l'uso delle risorse e l'*efficacia* delle spese.

Si tratta di interrogativi, che concretizzano tutti i timori connessi all'impiego di una rete decisionale burocratico-centralistica risalente e responsabile di tante delle scelte, che hanno cadenzato la storia e l'epilogo della Seconda Repubblica. Essi evidenziano *“il rischio di un disallineamento tra le aree di fabbisogno di investimento e le competenze, le capacità, la qualità amministrativa delle amministrazioni proponenti”*; il rischio insomma *“di avere una concentrazione delle risorse, cioè una destinazione delle risorse che segue più la capacità amministrativa che non il fabbisogno”*³⁷. Più ancora, essi legittimano il dubbio che le risorse finanziarie a disposizione possano essere impiegate in modo inadeguato e che un domani il Paese possa ritrovarsi più indebitato e meno rafforzato in termini di potenziale di crescita. Tanto più che, *“a emergenza rientrata la sospensione del Patto di Stabilità sarà revocata”*. E questo è un punto in ombra nella discussione pubblica, invece incentrata sulla spendita delle ingenti risorse finalizzate alla ripresa e non sul quadro regolatorio futuro, che rischia di essere penalizzante per i Paesi più indebitati come l'Italia³⁸.

Come sempre, insomma, si torna agli esiti di una crisi provocata dalla transizione *“infinita”*³⁹. Una volta preso atto che alla dinamica della vita politica si è sovrapposta una rete decisionale autonoma e materialmente invincibile⁴⁰, gli interrogativi posti restano laceranti.

²⁹ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in www.federalismi.it, n. 1/2022.

³⁰ Ovvi i riferimenti a C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del governo e ministri*, Roma, Edizioni universitarie, 1942, 68 ss.; G. GUARINO, *Il presidente della repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 932 ss., e alla successiva ricostruzione di T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 134-171. E così sembrano riferiti a un'epoca ormai trascorsa i rilievi di M. LUCIANI al riguardo: *“Spogliati dal governo della moneta [...], privati della decisione di bilancio [...], gli Stati posseggono oggi ben pochi strumenti per orientare e non solo reggere la cosa pubblica. In queste condizioni parrebbe avere davvero poco senso discutere della funzione di indirizzo politico”*. Di qui la conclusione, secondo cui *“quel che residua alle singole comunità politiche per scegliere l'indirizzo del proprio cammino sia effettivamente un potere minimo”*, che però è massimamente concentrato nei governi e particolarmente nei relativi vertici (Id., *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governare nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, nuova serie, Annali V, 2015, 113 ss., spec. 125).

³¹ A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in www.federalismi.it, n. 18/2021, spec. 260 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione dell'U.E. dopo il recovery fund. Introduzione al convegno*.

³² F. SALMONI, *Piano Marshall*, cit., spec. 77 ss.

³³ Non per nulla le regioni hanno variamente lamentato che *“l'impianto complessivo del PNRR pare fondato su una visione fortemente centralizzata”*, in *“Posizionamento in relazione alla documentazione disponibile del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”*, approvato dalla Conferenza delle Regioni in data 8 aprile 2021, in <http://www.regioni.it/conferenze/data-20210408/>.

³⁴ A. PATRONI GRIFFI – L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in questa Rivista.

³⁵ W. TORTORELLA, *La dimensione territoriale del PNRR: verso un'era di finanza pubblica straordinaria*, in questa Rivista.

³⁶ G. GREENE, *The Heart of the Matter* (1948), tr. it. a cura di N. Zoja, *Il nocciolo della questione*, Mondadori, Milano, 1952.

³⁷ L. BIANCHI, *L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale*, in questa Rivista.

³⁸ G. MONTEDORO, *Il ruolo di Governo*, cit.

³⁹ L. ELIA, *Dinamica «esclusione/integrazione» e forma di governo*, in *Giur. cost.*, 1999, 1487.

⁴⁰ G. SAPELLI, *I soldi del PNRR certificano la morte della politica*, in www.ilsussidiario.net, 14.8.2021.

TERZA SESSIONE

LE "CONDIZIONALITÀ" DEL
RECOVERY PLAN

Introduzione

di ALDO LOIODICE

Illustri convegnisti e cari colleghi, amici collegati telematicamente, mi unisco ai saluti che già ieri sono stati dati e vi ringrazio per la partecipazione.

Consentitemi anche di ringraziare gli organizzatori dell'importante convegno, nelle persone di Salvatore Prisco e Anna Maria Nico, direttori della Rivista, e Marco Galdi, per questa occasione di incontro e per avermi invitato.

Sono qui a Salerno con molta emozione, per una serie di ragioni, e soprattutto per il ricordo affettuoso di Fulvio Fenucci.

Mi permetto di indicare, nei limiti di tempo che il mio ruolo impone, una specie di filo conduttore dei temi di questa sessione, che ha il titolo “le condizionalità del *Recovery Plan*” e che si può tradurre in “le basi costituzionali della resilienza italiana”: nient'altro che la spinta europea per una effettiva e completa attuazione costituzionale.

La sessione odierna, infatti, dopo le splendide relazioni e conclusioni tratte nella giornata di ieri, si occupa della condizionalità. Questo profilo appare dedicato in maniera prevalente alla “resilienza” del Piano nazionale, piuttosto che alla “ripresa”, che peraltro è il presupposto della capacità sociale e personale che poi si realizza nella resilienza.

La “resilienza” è un concetto che in fisica significa capacità di un materiale di assorbire un urto; in psicologia è la capacità dell'essere umano di affrontare un periodo traumatico o di difficoltà; nella sociologia è, parimenti, la capacità della società di superare un trauma, come ad esempio è stato il coronavirus. Ma nel diritto potrebbe trasformarsi nel superamento delle difficoltà attraverso l'attuazione costituzionale, operando su temi e profili strategici ed incidendo sul tessuto debole del sistema sociale, politico e organizzativo italiano. In sostanza, possiamo intendere la resilienza, nell'ottica giuridico-costituzionale, come la reazione alla crisi, che consenta la definitiva attuazione costituzionale, in una serie di campi strategici per il Paese.

Per seguire questa linea, si tratta di recuperare un livello di vivibilità e funzionalità, che siano più evoluti e adeguati, come richiesto dall'Europa; ma si tratta, in fondo, di rispondere alla necessità, mai sopita, di attuare la Costituzione, che questa volta trova nella spinta europea una nuova linfa di vitalità.

Alcuni aspetti di questo processo si desumono dai temi di questa sessione, stimolati in maniera apprezzabile dagli organizzatori.

Il primo: la pubblica amministrazione. Ci si trova di fronte a questioni mai risolte, alla cd. “neoplasia” della burocrazia, imperante e bloccante più che servente e produttiva, priva in concreto dei caratteri del buon andamento e dell’imparzialità, previsti dall’art. 97 della Costituzione, che peraltro hanno avuto un timido accenno di attuazione nella legge n. 241 del 1990, dove si chiarisce, come traducendo virtù in sotto virtù, che cos’è il buon andamento (efficienza, economicità, produttività...) e l’imparzialità (trasparenza, la disciplina dell’accesso ai documenti amministrativi, ecc.).

Il secondo: la riforma della giustizia. Da sempre è stato oggetto di attenzione nell’opinione pubblica, nel dibattito politico, ma senza adeguati risultati, realizzandosi talora l’utilizzo della funzione giurisdizionale per finalità non di giustizia. Dopo l’epoca di “mani pulite”, nel 2001, con la riforma costituzionale, vi è stata quella che si può chiamare la “confessione costituzionale” dell’impotenza statale e politica rispetto all’aggressione protagonista di alcuni fenomeni giustiziali. Nell’art. 111 della Costituzione riformata si dice che il giudice deve essere “imparziale”, “terzo” e deve assicurare il “contraddittorio fra le parti”. Ora, la realtà attuale evidentemente descrive una situazione opposta... Perché, se questa autorità non avesse la terzietà e l’imparzialità, sarebbe solo un “magistrato” in senso romano antico, cioè uno che svolge una funzione pubblica, con poteri eccessivamente discrezionali e repressivi, se si allontanano dalla “soggezione alla legge” prevista in Costituzione. Particolarmente problematica, tuttavia, è la figura del pubblico ministero, che è scarnamente regolata in Costituzione, dove non si contemplan forme di limitazione ai casi di protagonismo politico e mediatico, cui abbiamo assistito negli ultimi decenni. Segnalo che in questa prospettiva l’attuale Ministro Cartabia intende, giustamente, introdurre termini più rigorosi per la conclusione delle indagini penali.

Quindi il tema della tutela dell’ambiente, sul quale si gioca il futuro stesso dell’umanità.

Poi l’istruzione e la ricerca, tutelati negli articoli 33 e 34 Cost., ove si coglie una attenzione “sollecitatoria”: vi è oggi un drammatico abbassamento qualitativo dei livelli, per il quale occorre resilienza e, cioè, assorbimento del trauma subito ed espulsione delle attuali criticità. Tale percorso è fondamentale: ad esempio nel dopoguerra, l’Inghilterra, di fronte alla distruzione dell’economia, ha moltiplicato nel bilancio gli stanziamenti destinati alla ricerca scientifica; mentre nel nostro Paese l’esigenza di conseguire obiettivi meramente economici comporta di solito una riduzione della spesa per la ricerca, che è diventata veramente la “cenerentola” italiana. Per non dire dell’Università, che è stata colpita negli ultimi quarant’anni da improvvise riforme, interventi inopportuni e dannosi, che hanno ridotto il ruolo che in passato avevano i “Maestri”.

Quindi, la coesione sociale e la politica per la salute: vale la pena ricordare al riguardo, l’art. 119 Cost., che richiama la solidarietà sociale, che promuove lo sviluppo economico, rimuove gli squilibri economici e sociali, favorisce l’effettivo esercizio dei diritti della persona; e, per la salute, l’art. 32, che certo non si può svuotare sull’altare dello sviluppo economico, soprattutto nel suo primo comma, per il quale la salute deve essere assicurata a tutte le persone, anche agli indigenti.

Nella stessa dimensione si collocano i divari territoriali tra Nord e Sud, su cui si sofferma l’ultima relazione, che hanno in Costituzione un chiaro addentellato, con obblighi conseguenti, quasi mai attuati e fittiziamente realizzati: in particolare nell’art. 3, comma 2, che si riferisce anche al divario fra Nord e Sud; e nell’art. 119, sesto comma, di cui si è già detto...

Sia consentito, per concludere, ricordare che a Torino, il 2 ottobre dello scorso anno, c’è stato un convegno organizzato da Anna Maria Poggi, nel quale si rifletteva sull’idea del Prof. Giorgio Lombardi delle nuove frontiere da abbattere... Ebbene il convegno di oggi mi pare si ponga in continuità rispetto a questo insegnamento, proseguendo nell’impegno apprezzabilissimo di far sì che il diritto, specialmente costituzionale, sia motore della società, per arrivare a sollecitare nuovi orizzonti, nuove prospettive, così che la “condizionalità europea” si trasformi effettivamente in attuazione della Costituzione, a partire dalla tradizionale capacità, tutta italiana, di fare resilienza, cioè di reagire alle difficoltà del tempo presente.

La riforma della pubblica amministrazione: le prospettive nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

di ANNA PAPA

SOMMARIO: 1. La digitalizzazione della realtà e lo spazio della pubblica amministrazione. – 2. I prodromi del processo di digitalizzazione della PA. – 3. La riforma della Pubblica amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. 3.1 – Digitalizzazione e dematerializzazione dei processi amministrativi. – 3.2 La semplificazione delle procedure. – 3.3 Le assunzioni e la formazione del personale. – 4. Una breve riflessione finale.

1. La digitalizzazione della realtà e lo spazio della pubblica amministrazione

L'esigenza di promuovere la realizzazione di una società realmente digitale, garantendo nel contempo che tale società conservi una natura non solo formalmente ma anche e soprattutto sostanzialmente inclusiva, rappresenta una importante sfida – forse la più importante – alla quale le democrazie tecnologicamente avanzate sono chiamate a dare una risposta¹.

Come viene da più parti sottolineato, l'accesso ad Internet rappresenta oggi la modalità principale con la quale si ottiene l'ingresso nella dimensione immateriale dell'esistenza ed è per questa ragione che a livello europeo e nazionale sono state da tempo avviate politiche volte a favorire l'accesso della popolazione ad una rete accessibile, sotto diversi profili². Tuttavia, proprio queste iniziative mettono

¹ Fra i tanti contributi sul tema cfr. S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004; P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, 2015, p. 24; M. MENSÌ, *Internet, regole, democrazia*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, p. 15. Si consenta, altresì, il rinvio a A. PAPA, *Partiti politici, informazione e disintermediazione dei processi di formazione del consenso nella problematica prospettiva della "democrazia della comunicazione"*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Napoli, 2020, p. 340.

² Come viene sottolineato, Internet rappresenta oggi la "sede della dimensione immateriale del mondo che, nel XXI secolo, è la maggiore base delle relazioni sociali ed economiche delle persone e delle aziende" (S. QUINTARELLI, *Concorrenza e diritti al tempo di Internet*, in *Il Post*, 2016). Gli stili di vita, il modo di lavorare, tessere relazioni, programmare il tempo libero, sono influenzati e si realizzano sempre di più attraverso Internet e mediante dispositivi e software programmati per consentire

in evidenza come in Italia l'accesso ad Internet e ai servizi digitali presenti aspetti critici, non solo sul piano infrastrutturale³.

Come si legge nella relazione illustrativa dell'*Indice di digitalizzazione dell'economia e della società 2021 (Digital Economy and Society Index - DESI)*, l'Italia, pur avendo migliorato negli ultimi anni la propria posizione in questa specifica classifica dei Paesi europei, è significativamente in ritardo rispetto alla media europea in termini di capitale umano, registrando livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi⁴. Del pari, per la parte che qui interessa, decisamente inferiore alla media europea è anche l'utilizzo di servizi pubblici digitali da parte di cittadini e residenti, dando conferma a quello che, dall'inizio del terzo millennio, si è rivelato come un significativo paradosso: da un lato vi è la chiara percezione che in Italia la popolazione dimostri una grande attenzione per la tecnologia e il mondo digitale, in particolare per l'interazione a distanza; dall'altro l'utilizzo dei servizi digitali, e soprattutto di quelli pubblici, nella vita di tutti i giorni non registra livelli quantitativi e qualitativi soddisfacenti⁵.

la gestione da remoto di molteplici attività quotidiane. Il futuro che la tecnologia propone non è, tuttavia, uguale per tutti e, secondo alcuni, "la società tende a dividersi tra chi vive un presente molto simile al passato e chi invece abita già in un futuro molto più simile agli orizzonti intravisti dalla fantascienza". È un divario che aumenta con velocità crescente, provocando una disparità di conoscenze anche fra le diverse generazioni, che ha conseguenze non soltanto sulla capacità di utilizzo delle nuove tecnologie, ma anche sull'economia e le opportunità per il futuro. Per un approfondimento si consenta il rinvio a A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2021, *passim*.

³ Gli individui si stanno abituando, seppure con un forte e preoccupante divario intergenerazionale, a rimanere perennemente connessi, senza mai spegnere *smartphone*, *tablet* e computer per poterli utilizzare in qualsiasi momento e per rimanere costantemente interconnessi. Anche i dispositivi con i quali si accede ad Internet sono in continua evoluzione e rappresentano le chiavi d'accesso alla dimensione virtuale (che è nel contempo reale), che sempre di più sta entrando nella quotidianità anche per quanto riguarda il rapporto tra pubblica amministrazione e utenti.

⁴ Nella classifica, pubblicata dalla Commissione europea nel novembre 2021, l'Italia si colloca al 20 posto su 27 Paesi membri dell'Unione. Si tratta certamente di un miglioramento se si pensa che, nella Relazione conclusiva dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulla digitalizzazione, istituita nella XVII legislatura dalla Camera dei Deputati, l'Italia si trovava "in coda (25a posizione nel 2017) alla classifica dell'indice che analizza la connettività, il capitale umano, l'uso di Internet, l'integrazione degli strumenti digitali in ambito aziendale e la digitalizzazione della pubblica amministrazione". Il dato non era e non è irrilevante dal momento che, come evidenziato nel *Rapporto sull'e-government 2017* (realizzato da Bem Research), una migliore diffusione dell'*e-government* in Italia, almeno in linea con quella media dell'area euro, "permetterebbe di aumentare la crescita reale del PIL italiano, a parità di spesa pubblica nominale, di mezzo punto percentuale".

⁵ Ad integrazione di quanto sottolineato nel testo può rilevarsi come, da un lato si riscontra un'altissima diffusione di dispositivi mobili, per rimanere in contatto e comunicare in ambito sociale; dall'altro l'utilizzo del web per la fruizione di servizi digitali e digitalizzati, quali l'acquisto di beni e servizi o l'interazione con la pubblica amministrazione, si attesta, in termini percentuali,

Su questo aspetto, e più in generale sulla digitalizzazione del Paese, si sofferma il Piano nazionale di ripresa e resilienza (d'ora in poi PNRR o Piano)⁶ che, come è noto, in linea con gli obiettivi europei, individua la riforma della pubblica amministrazione come uno dei tre obiettivi trasversali che l'Italia si impegna a realizzare. Si tratta, come da tempo sottolineato, di un rinnovamento necessario per adeguare non solo la struttura ma anche i procedimenti amministrativi ai tempi, alle dinamiche e alle forme della *Information and Communication Society*. Inoltre, in chiave prospettica, questa rinnovata attenzione sembra essere un chiaro segnale dell'avvertita esigenza di riportare la pubblica amministrazione al centro dei processi di modernizzazione del Paese che, se confermata, non può che essere valutata con favore⁷.

2. I prodromi del processo di digitalizzazione della PA

Siamo ormai da alcuni decenni nell'era digitale (dagli anni Sessanta ma noi ne abbiamo avuto percezione a partire dagli anni Novanta e solo oggi ve ne è piena consapevolezza), nei cui tempi e ambiti la vita delle persone è scandita, in buona

significativamente al di sotto della media europea. Si tratta, come appare evidente, di indicazioni apparentemente contraddittorie che tuttavia, ad una lettura più attenta, evidenziano come possano individuarsi due distinti livelli di fruizione delle tecnologie digitali. Una prima, che potrebbe definirsi "empatica", realizzata prevalentemente mediante l'utilizzo di *smartphone*, coinvolge una ampia fascia della popolazione e si ferma tuttavia alla superficie della ICS, quella dei processi comunicativi interpersonali, riconducibili sia all'art. 15 (libertà di corrispondenza) sia all'art. 21 (libertà di manifestazione del pensiero) della Costituzione. La seconda, che potrebbe definirsi "consapevole", è invece quella che consente all'individuo di vivere la digitalizzazione, accedendo ai servizi, facendo acquisti, lavorando e studiando in una modalità telematica non succedanea ma innovativa rispetto alla realtà fisica. Questo secondo ambito, nel quale la Pandemia da Covid-19 ha catapultato un numero molto significativo di cittadini nelle fasi del Lockdown e del periodo delle "Regioni a colori", richiede una maturità del sistema digitale italiano che i diversi Piani di Azione e, sul piano normativo, l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale – più volte fortunatamente riformato, per spostare innanzi l'asticella nella realizzazione di una reale digitalizzazione dei procedimenti amministrativi ma anche decisionali in ambito pubblico – non hanno ancora soddisfattamente realizzato.

⁶ Come è noto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stato presentato dal Governo al Parlamento e alle Istituzioni europee e si propone di essere un insieme organico e strutturato di misure e di riforme per rilanciare l'economia dopo la pandemia di COVID-19. La priorità del Piano è quindi l'inversione del trend economico negativo prodotto dalla pandemia ma ad essa si affiancano obiettivi strutturali, quali la transizione digitale ed ecologica del Paese. Il PNRR fa parte del programma dell'Unione europea noto come Next Generation EU, un fondo da 750 miliardi di euro per la ripresa europea (per questo noto in inglese come Recovery Fund, cioè Fondo per la ripresa). All'Italia sono stati assegnati 191,5 miliardi (70 in sovvenzioni a fondo perduto e 121 in prestiti).

⁷ Esprime, invece, dubbi sulla reale possibilità che la riforma in atto possa effettivamente produrre un rinnovamento dell'architettura amministrativa dello Stato M. BERTOLISSI, *Riformare la pubblica amministrazione: acqui estè el busilis; Dios nos valga!*, in *Federalismi.it*, 2021.

parte del pianeta, da processi basati sull'utilizzo massivo e primario della tecnologia informatica, in tutte le sue declinazioni ed evoluzioni.

Come è noto, negli ultimi anni del ventesimo secolo, l'Unione europea ha avviato una serie di politiche finalizzate allo sviluppo delle tecnologie digitali e delle sue diverse applicazioni. Benché i Trattati non contengano disposizioni dedicate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, le istituzioni europee hanno intrapreso azioni in tal senso nel quadro delle politiche settoriali quali quelle industriale, commerciale, della concorrenza, oltre che a quelle relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Molteplici sono stati gli atti adottati dall'Unione, che si sono riverberati poi nei singoli ordinamenti nazionali, a partire dalla disciplina della circolazione dei dati⁸.

Significativo è anche il numero di direttive e risoluzioni approvate nei primi anni del III millennio, con il focus sui servizi digitali e sulla tutela dei consumatori. Parimenti importante è stato l'avvio nel 2010, da parte della Commissione europea, dell'Agenda Digitale per l'Europa (DAE), una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, che ha fissato gli obiettivi per la crescita nell'Unione da raggiungere entro il 2020, con l'obiettivo di fornire ai cittadini europei dei punti di riferimento normativi per orientarsi nel mondo digitale⁹, alla quale succede ora il "Decennio digitale europeo: obiettivi digitali per il 2030", con la fissazione di obiettivi importanti (e si spera realizzabili) per consentire un più diffuso, paritetico e sostenibile accesso alla dimensione digitale della società e dell'economia contemporanea¹⁰.

A livello nazionale, negli anni Novanta, si è registrata l'approvazione di numerosi atti normativi, in parte di recepimento delle direttive europee, volti a

⁸ Come è noto, molteplici sono stati gli interventi europei in materia di circolazione e tutela dei dati personali, finalizzati a consentirne l'utilizzo nell'ecosistema digitale senza ledere i diritti delle persone coinvolte. Si pensi alla prima direttiva (CE/1995/46) fino ad arrivare al Regolamento europeo 2016/679 che segna anche la cristallizzazione di tale diritto quale diritto europeo, la cui tutela rientra prioritariamente nella sfera europea.

⁹ Il punto centrale della Strategia Europa 2020 poteva essere individuato, come si ricava dai documenti, nell'obiettivo della diffusione della banda larga, quale strumento per rilanciare l'economia e la competitività dei Paesi dell'Unione Europea, per migliorare gli standard di trasparenza nei rapporti fra i privati, le istituzioni e le pubbliche amministrazioni e, infine, come mezzo per ampliare l'uso delle tecnologie per incrementare i livelli di comunicabilità ed inclusione sociale.

¹⁰ Come si legge nella Comunicazione europea "2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade", il piano si struttura su quattro componenti fondamentali: Competenze, con focus sul raggiungimento di una elevata percentuale di acquisizione delle stesse da parte di tutta la popolazione europea, con particolare attenzione al divario di genere; Trasformazione digitale delle imprese; Infrastrutture digitali sicure e sostenibili; Digitalizzazione dei servizi pubblici, con il raggiungimento della piena implementazione digitale dei servizi pubblici e del fascicolo sanitario.

disciplinare l'informatizzazione della pubblica amministrazione e ad intervenire sulla digitalizzazione dei processi, fino ad arrivare all'approvazione del Codice dell'amministrazione digitale¹¹, più volte riformato, che ha segnato una svolta decisiva nella vita delle amministrazioni pubbliche e nei rapporti che queste intrattengono con i cittadini e le imprese, dando loro la possibilità di relazionarsi con il soggetto pubblico attraverso le tecnologie digitali. Ne è scaturito un processo di riorganizzazione dell'intero assetto che è in buona parte andato al di là della mera introduzione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle attività delle pubbliche amministrazioni e nei suoi aspetti organizzativi e procedurali.

Questo processo ha peraltro coinciso con il passaggio dal segreto alla trasparenza che incontra oggi un punto di approdo nella articolata normativa sul diritto di accesso che, a sua volta, si interseca con la disciplina del riuso dei dati pubblici, tema quest'ultimo sul quale si pone sempre maggiore attenzione, considerata la rilevanza che esso riveste per lo sviluppo dell'intelligenza artificiale¹².

Negli anni più recenti, nuovi obiettivi della digitalizzazione si rinvergono nella più attenta attuazione di quella parte del Codice dell'amministrazione digitale che riguarda la dematerializzazione delle procedure amministrative che, come appare evidente, è suscettibile di avere ricadute positive non solo sul piano dell'efficienza amministrativa ma anche sul piano dell'economia dei privati, ma sul quale grava tuttavia in modo negativo, oltre alla appena ricordata problematica del riutilizzo dei dati dovuta anche a procedure di archiviazione digitale dei documenti non sempre idonee a consentirli, la non efficiente interazione tra le banche dati pubbliche¹³.

¹¹ Come è noto, l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale (D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82) ha rappresentato un punto importante nella definizione del processo di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica italiana. Il Codice è stato nel tempo più volte riformato, anche per dar conto dell'evoluzione tecnologica digitale e per ridefinire gli obiettivi di trasparenza e imparzialità dell'agire pubblico digitale. Su questi aspetti cfr. E. CARLONI, *I principi dell'amministrazione aperta*, in *Diritto, mercato, tecnologia*, 2016, p. 56; G. CORSO, *Considerazioni critiche sull'e-government*, *ivi*, p. 74.

¹² L'importanza dei dati personali per la costruzione di *smart community*, non solo pubbliche, rappresenta ormai una opinione condivisa, seppure nelle diverse prospettazioni delle potenzialità e criticità dell'utilizzo massivo di questi dati per l'alimentazione di algoritmi ai quali affidare l'adozione di scelte di provati ma ormai, sempre più, anche di soggetti pubblici. Sul punto cfr. F. PIZZETTI, *Intelligenza artificiale, uso dei dati personali e regolazione*, Torino, 2018, *passim*. Si consenta altresì il rinvio a A. PAPA, *Smart City e Open Government Data*, in G. OLIVIERI – V. FALCE (a cura di), *Smart City e diritto dell'innovazione*, Milano, 2016 e alla bibliografia in esso richiamata.

¹³ Il tema della interoperabilità delle banche dati pubbliche si presenta come uno dei principali temi da affrontare per la realizzazione di una amministrazione pubblica digitale realmente efficiente. I dati contenuti nelle banche dati molto spesso sono obsoleti, talaltra contraddittori tra loro. Altre volte poi le banche dati sono progettate per non dialogare e, se questo può dirsi necessario in alcuni

3. La riforma della Pubblica amministrazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come prima ricordato, la riforma della Pubblica amministrazione costituisce una delle riforme orizzontali del PNRR e riveste un ruolo cruciale sia nell'ottica contingente dell'accesso ai fondi europei (è infatti una delle cinque riforme strutturali richieste per poter accedere ai fondi del NGUE) sia nell'ottica infrastrutturale della creazione di una reale intelaiatura digitale dell'amministrazione pubblica italiana, centrale e locale.

Tre gli elementi che compongono il quadro della riforma: digitalizzazione, semplificazione, nuove assunzioni e rafforzamento delle competenze dei dipendenti pubblici. Si tratta, come appare evidente, di elementi tra loro fortemente correlati ma non paritetici, potendosi infatti intravedere nel primo il fattore dominante, dal quale far derivare sia la semplificazione delle procedure, sia la definizione dei profili professionali da assumere e le attività di formazione del personale da intraprendere.

3.1 Digitalizzazione e dematerializzazione dei processi amministrativi

Come è noto, con la locuzione "digitalizzazione della pubblica amministrazione" (anche sintetizzata nel termine inglese *e-government*¹⁴) si intende l'insieme delle "azioni volte a semplificare l'attività e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni al fine di fornire ai cittadini e agli utenti migliori servizi pubblici, realizzati mediante l'utilizzo della tecnologia digitale"¹⁵. Tali azioni si propongono

ambiti quale quello della sicurezza, in tutti gli altri casi provoca disservizi e scarsa qualità del servizio offerto. Per garantire interventi su questo punto, l'Agid ha realizzato apposite Linee Guida, sulle quali si è pronunciato anche il Garante privacy con Parere dell'8 luglio 2021.

¹⁴ Anche per gli aspetti terminologici cfr. F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005, p. 4, A.M. NICO, *L'e-democracy e gli strumenti della pubblica amministrazione nell'era tecnologica. Alcune riflessioni sulla legge della Regione Puglia in materia di trasparenza dell'attività amministrativa*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla formazione pugliese*, Bari, 2010, pp. 91 ss; R. RODIO, *Diritti fondamentali e tecnologie informatiche: i profili problematici dell'e-government*, in *Diritto, mercato, tecnologia*, 2016, pp. 124 ss..

¹⁵ L'Italia si colloca al 18° posto nell'UE per quanto riguarda l'erogazione e l'accesso ai servizi pubblici digitali. Nonostante i miglioramenti registrati, l'uso dei servizi pubblici digitali rimane relativamente basso. La percentuale di utenti online italiani che ricorre a servizi di *e-government* è passata dal 30 % nel 2019 al 36 % nel 2020. Pur trattandosi di un notevole aumento, rimane ben al di sotto della media UE del 64 %. L'Italia ha ottenuto risultati migliori rispetto all'UE per quanto riguarda l'offerta di servizi pubblici digitali per le imprese e i dati aperti. Tuttavia, si colloca al di sotto della media UE in termini di offerta di servizi pubblici digitali per i cittadini e disponibilità di moduli precompilati. Nel 2020 e nel 2021 si è registrata una forte accelerazione nell'adozione di

quindi non solo di rendere l'erogazione degli stessi più efficiente e trasparente (migliorando quindi la gestione in *back office*) bensì anche, e si auspica soprattutto, al fine di migliorarne la fruizione da parte dei cittadini, agevolando nella misura massima possibile l'accesso a distanza. Si pensi al pagamento di tasse e imposte, alla richiesta e ricezione di certificati (destinati peraltro ad essere sostituiti dalla conservazione del dato che contengono in un archivio accessibile dai soggetti interessati), alla presentazione di richieste e istanze.

Allo stato attuale una significativa criticità si riscontra, per la parte che qui rileva, nella mancata capillarità territoriale e settoriale dell'erogazione di servizi digitali da parte della pubblica amministrazione, latamente intesa, alla quale si associa, come prima sottolineato, una parimenti negativa corrispondenza nel non soddisfacente utilizzo da parte dei cittadini dei siti web della pubblica amministrazione¹⁶. Può dirsi quindi che emergono criticità sia sul versante dell'offerta sia su quello della domanda di questi servizi da parte dei cittadini e questo penalizza l'Italia sia in termini di efficienza della pubblica amministrazione sia dal punto di vista economico. Da qui la richiesta di intervenire su alcune criticità delle quali vi è piena consapevolezza e che riguardano le differenze territoriali, socio-culturali ed economiche che ancora caratterizzano il rapporto cittadino-servizi digitali; o ancora l'asimmetria informativa sui benefici e i rischi della digitalizzazione.

Un obiettivo dichiarato, non solo nel PNRR ma anche come ricordato nell'Agenda europea 2030, è il raggiungimento nel 2026 dell'erogazione dei servizi solo in forma digitale, secondo una prospettiva di servizi pensati per i "nativi digitali".

Si tratta di una prospettiva importante perché orientata a realizzare una totale digitalizzazione e dematerializzazione delle fasi di *front e back office* di un

procedimento. Tuttavia, affinché questi processi siano realizzabili ed inclusivi occorre, come appare evidente, agire su diversi piani. Innanzitutto, è necessario garantire sul piano tecnico *standard* comuni di costruzione delle banche dati e dei relativi algoritmi di funzionamento, al fine di renderle tra loro interoperabili. Come si legge nella documentazione ufficiale, in questa direzione le amministrazioni centrali e locali stanno definendo con il Ministero per l'Innovazione Digitale delle modalità operative omogenee, per realizzare una piena ed effettiva attuazione del principio "*once-only*". Il risultato atteso, nell'ambito di un comune accordo inter-istituzionale già in essere con la Conferenza unificata, è l'individuazione di tali standard nonché la messa a punto di meccanismi di monitoraggio e coinvolgimento dei cittadini, con l'obiettivo di rivedere le norme sulle banche dati di interesse nazionale, di assicurarne il costante aggiornamento delle informazioni e l'affidabilità delle funzioni e dell'esercizio.

Il riferimento a cittadini e residenti mette in evidenza un secondo importante elemento sul quale la digitalizzazione della pubblica amministrazione è chiamata a fornire interventi e garanzie: il divario digitale, ancora oggi molto presente soprattutto in termini di divario intergenerazionale. Con riferimento a questo specifico aspetto, nel PNRR viene progettato il ricorso al Servizio civile digitale, volto a perseguire l'obiettivo di far crescere le competenze digitali della popolazione e di favorire l'uso dei servizi pubblici online per diffondere un approccio consapevole all'attuale realtà digitale¹⁷. Si tratta di una iniziativa importante, suscettibile tuttavia, ad opinione di chi scrive, di produrre risultati significativi solo se inserita in una rete di sostegno all'acquisizione delle competenze digitali che, tuttavia, non appare realizzabile in assenza di una "anagrafe" del divario digitale, utile a far sì che non debbano essere i cittadini a cercare i "facilitatori digitali" (come vengono definiti) ma siano quest'ultimi a prendere contatto, supportati dall'organizzazione comunale, con coloro che non risultano avere lo SPID o una carta d'identità elettronica¹⁸. È indubbio che l'eventuale adozione di una misura in tal senso pone problemi di tutela dei dati personali ma ciò, lungi dal rappresentare un ostacolo insormontabile, deve al contrario costituire il punto di partenza per la ricerca di

importanti piattaforme abilitanti per i servizi pubblici digitali. Il numero di identità digitali emesse (SPID, il sistema di identità digitale conforme al regolamento eIDAS) ha raggiunto i 20 milioni in aprile 2021, con un aumento del 400 % rispetto ad aprile 2019; le amministrazioni pubbliche che utilizzano lo SPID hanno toccato quota 420, con un aumento dell'80 % rispetto al 2020. L'app IO è stata lanciata in aprile 2020 come punto di accesso unico ai servizi pubblici digitali, anche tramite *smartphone*; un anno dopo, ad aprile 2021, ha fatto registrare 11 milioni di download. Il governo ha reso obbligatorio l'utilizzo dell'app IO per accedere ad alcuni incentivi finanziari, con l'obiettivo di incoraggiare l'uso di strumenti digitali da parte dei cittadini. Benefici sono attesi ora dall'implementazione della «carta della cittadinanza digitale» e del Sistema Pubblico d'Identità Digitale (SPID), grazie ai quali i cittadini potranno accedere ai servizi pubblici e a quelli dei soggetti privati che aderiranno al sistema, utilizzando un unico nome utente e un'unica *password*.

¹⁶ Come prima ricordato, nella Relazione della Commissione parlamentare sulla digitalizzazione della Pubblica amministrazione del 2017 si indicano percentuali di accesso ai servizi digitali effettivamente insoddisfacenti (19 per cento, contro la media europea del 42 per cento) e download e invio dei moduli ufficiali (16 per cento, a fronte del 28 per cento della media Ue). La pandemia da Covid19 ha sicuramente fatto innalzare tali percentuali ma ha anche fatto emergere in modo significativo i tanti divari digitali presenti nella società digitale.

¹⁷ Come si legge nel Piano, nella prima fase, gli operatori volontari verranno formati e opereranno con il ruolo di "facilitatori digitali" nell'ambito dei progetti, presentati dagli Enti di Servizio Civile Universale, agendo sul territorio e negli spazi organizzati per assistere i cittadini che hanno bisogno di supporto nell'utilizzo delle tecnologie digitali.

¹⁸ La base di partenza esiste già. Attualmente sono presenti in Italia circa quaranta milioni di identità digitali (SPID, CIE). Partendo dal dato di una presenza sul territorio di circa settanta milioni di persone, tra cittadini e non cittadini, mancano all'appello un numero significativo di residenti, potenzialmente esclusi dal futuro potenziamento dei servizi digitali.

strumenti più adeguati ad operare il bilanciamento tra la riservatezza e la promozione della cittadinanza digitale, che rappresenta oggi più che mai una finalità di interesse pubblico. Peraltro, in assenza di azioni in questo senso, una fascia considerevole di persone rischia l'esclusione dalla fruizione di fondamentali diritti, soprattutto nel momento in cui si realizzerà la totale digitalizzazione e dematerializzazione dei processi amministrativi.

Un terzo, e non meno importante, obiettivo che la digitalizzazione della pubblica amministrazione deve perseguire è la messa in sicurezza dei dati che raccoglie e utilizza. Appare infatti ragionevole aspettarsi che quanto più si implementerà il processo di digitalizzazione e quanto più le piattaforme saranno interoperabili, tanto più si correrà il rischio di attacchi hacker. A questo tema il PNRR dedica grande attenzione nella prospettiva della messa in sicurezza dell'ecosistema digitale del Paese.

Infine, ultimo ma certamente non ultimo, la digitalizzazione della pubblica amministrazione implica una riflessione sull'utilizzo pubblico dell'intelligenza artificiale che rappresenta non solo un mezzo per realizzare procedure efficienti, in termini di tempo e quantità di dati elaborati, ma anche – anzi soprattutto – la chiave prospettica di come si vuole immaginare e realizzare la società digitale prossima futura.

Nel PNRR l'intelligenza artificiale è poco citata ma appare intuibile che la digitalizzazione della pubblica amministrazione si baserà molto – come in parte sta già avvenendo – su questo tipo di automazione. Tuttavia, come è stato ben evidenziato, occorre che l'intelligenza artificiale venga progettata per essere al servizio dell'umano e non viceversa con la conseguenza che nella progettazione degli algoritmi, chiamati a definire una parte del processo decisionale, si tenga presente questa fondamentale esigenza. L'apporto che l'IA può apportare alla digitalizzazione della pubblica amministrazione è suscettibile di tradursi in benefici sia per i dipendenti, che possono così liberarsi di attività ripetitive; per i cittadini e le imprese, che possono così usufruire di servizi innovativi e basati su standard uniformi, con riduzione dei tempi e semplificazione delle procedure, ed infine – ma certamente non da ultimo – per la comunità, che potrà beneficiare di una velocizzazione e standardizzazione delle procedure¹⁹. Tuttavia, come prima sottolineato,

è fondamentale che l'utilizzo dell'intelligenza artificiale non produca “opacità” e che, quindi, i processi che su di essa si basano siano comprensibili da parte dei cittadini sul piano tecnico e giuridico. Su questo punto, come è noto, è soprattutto la giurisprudenza, per quel che qui rileva, amministrativa che ha posto alcuni principi utili a valutare il perimetro del legittimo ricorso a questo strumento²⁰.

3.2 La semplificazione delle procedure

L'altro perno, sul quale il PNRR fonda la riforma della pubblica amministrazione, è rappresentato dalla semplificazione delle procedure. Su questo punto, sul piano normativo, è stato approvato, a maggio 2021, un decreto legge (31 maggio 2021, n. 77), convertito con la legge 29 luglio 2021, n. 108 che si propone di concretizzare gli obiettivi in materia indicati dal PNRR, ossia la riduzione dei tempi per la gestione delle procedure, la liberalizzazione e la reingegnerizzazione delle stesse, la misurabilità della semplificazione, al fine di evitare che tutto si traduca in mere indicazioni di principio.

Dall'analisi del testo appare evidente che il primo obiettivo è quello di semplificare e accelerare le procedure direttamente collegate all'attuazione del PNRR. Alcune di queste procedure sono già state individuate con le associazioni imprenditoriali e condivise con le Regioni, l'UPI e l'ANCI, nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione: tra queste la Valutazione di Impatto Ambientale, sia statale che regionale, l'autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle per assicurare l'efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana (edilizia urbanistica) nonché le

amministrativa (<http://www.giustizia-amministrativa.it/>); 2020; I. M. DELGADO, *Automazione, intelligenza artificiale e pubblica amministrazione: vecchie categorie concettuali per nuovi problemi?* in *Istituzioni del Federalismo*, 2019, p. 643; D. U. GALETTA, J. C. CORVALAN, *Intelligenza artificiale per una pubblica amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 12; A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *Rivista di BioDiritto*, 2019, p. 67; G. RESTA, *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di uguaglianza*, in *Politica del Diritto*, 2019, p. 87.

²⁰ La giurisprudenza amministrativa sul rapporto tra decisione pubblica, intelligenza artificiale e diritti individuali ha elaborato negli ultimi anni diversi principi che, in attesa dell'intervento del legislatore (presumibilmente di quello europeo, essendo in quella sede in fase di approvazione una proposta di regolamento in materia), forniscono un orientamento per l'applicazione nella pubblica amministrazioni degli algoritmi. A questa giurisprudenza si devono la garanzia della conoscibilità dell'algoritmo e della trasparenza dello stesso, al fine di superare il rischio – peraltro già insito per la complessità tecnica dello strumento – di una opacità algoritmica che rischia di vanificare parte degli obiettivi che ne giustificano l'utilizzo. Tra le diverse sentenze cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 8 aprile 2019; sez. VI, sentenza 13 dicembre 2019, n. 8472; di recente sez. III, sentenza 11 maggio 2021, n. 3711.

¹⁹ S. GAETANO, *La decisione amministrativa tra vincolatezza, discrezionalità ed intelligenza artificiale: la prospettiva per la pubblica amministrazione di una responsabilità da «algoritmo»*, in *Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management*, 2018, p. 45; L. VIOLA, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Il Foro Amministrativo*, 2018, p. 23; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici*, Napoli, 2019; G. PESCE, *Il Consiglio di Stato ed il vizio della opacità dell'algoritmo tra diritto interno e diritto sovranazionale*, al sito della Giustizia

Conferenze di servizi per l'approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale.

Tuttavia, questo primo intervento può essere valutato positivamente solo nella misura in cui si presenti come un primo passo verso quello che appare come il vero risultato atteso, ossia la definizione di un catalogo completo uniforme e aggiornato di tutte le procedure e dei relativi regimi, con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale.

3.3 *Le assunzioni e la formazione del personale*

Un altro versante nevralgico della riforma della pubblica amministrazione che si vuole realizzare è rappresentato dalle assunzioni e dalla formazione del personale della pubblica amministrazione, un ambito particolarmente critico in considerazione del blocco del turn over degli ultimi anni ma anche di un reclutamento in passato non sempre attento alle esigenze di una amministrazione ormai cambiata.

È noto, infatti, che negli ultimi 20 anni le politiche di risanamento del bilancio dello Stato sono state attuate anche, e in misura significativa, mediante azzeramento prima e riduzione poi del turn over, in ossequio ad una concezione, che si spera sia ormai completamente superata, della pubblica amministrazione come serbatoio assunzionale da riempire e svuotare in ragione delle diverse politiche sociali e territoriali che si sono susseguite nel tempo.

Lo svuotamento degli uffici pubblici dell'amministrazione centrale, di quelle periferiche, di quelle degli enti locali sino a quelle degli enti pubblici, ha in questi anni determinato due fenomeni contrapposti: da un lato ha stimolato lo sviluppo di nuovi modi dell'agire amministrativo, basati sulla digitalizzazione, dall'altro ha prodotto l'accumularsi di un ritardo, che sembra ormai divenuto cronico, delle procedure amministrative, soprattutto di quelle tradizionali. La digitalizzazione non è riuscita – ma sarebbe stato utopico pensarlo – a rendere sempre meno necessario il lavoro umano. Avrebbe dovuto ridurre il lavoro cd ripetitivo ma l'assenza di una reale dematerializzazione dei procedimenti ha fatto sì che questo obiettivo possa dirsi solo parzialmente realizzato, dal momento che molto spesso si è realizzata una duplicazione dei processi e non la loro semplificazione.

Del pari, come gli interventi ora previsti nel PNRR ben evidenziano, la formazione del personale ha subito in questi anni un forte decremento che, mi sia consentito, si è accompagnato in molti casi all'assenza di una programmazione di tali interventi, idonea a legarli a temi innovativi, fortemente correlati ai cambiamenti in atto. In altri termini, non si è avuto quel processo a cascata in grado di raggiungere tutto il personale impegnato nel processo di cambiamento della PA.

Ancora, e certamente non marginale, il ricambio generazionale nell'ultimo decennio è stato lento e parziale, ad eccezione del comparto della scuola. La

sostituzione del personale in servizio è stata pari a un solo nuovo assunto a fronte di tre cessazioni nelle amministrazioni centrali e di un assunto ogni due cessazioni nelle amministrazioni locali²¹. Il PNRR indica di voler invertire questa tendenza, immaginando non solo nuove assunzioni ma anche e soprattutto, immaginando un lavoro pubblico più dinamico, anche nelle progressioni di carriera, più equo, anche con riferimento alla parità di genere e più sostenibile, e, alla luce dell'esperienza fatta durante la pandemia, in grado di garantire un più corretto bilanciamento tra vita professionale e vita privata.

Andando ad analizzare il primo intervento in materia di attuazione del PNRR, contenuto nel D.L. 9 giugno 2021, n. 80 (Decreto Reclutamento PA) convertito con legge 6 agosto 2021, n. 113, non può non constatarsi che questi obiettivi sono in esso presenti solo in parte.

In linea generale, il "Decreto Reclutamento Pa" regola le procedure per assumere a tempo determinato nella PA gli esperti e i funzionari che lavoreranno ai progetti del PNRR e per conferire incarichi di consulenza con sistemi più rapidi ed efficaci. Si propone inoltre di investire sui dipendenti pubblici già in servizio, favorendo progressioni di carriera più fluide, osmosi con il settore privato, valorizzazione del merito e prevede il potenziamento di enti come Sna e Formez, per rafforzare la formazione dei lavoratori pubblici e l'assistenza tecnica alle amministrazioni²². Introduce poi, e questo rappresenta un sicuro intervento di razionalizzazione e trasparenza, un portale per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico "inPa" che a regime, entro il 2023, ospiterà anche i bandi dei concorsi pubblici ordinari, in sinergia con la Gazzetta Ufficiale, nonché le procedure di mobilità dei dipendenti pubblici.

²¹ Le statistiche ci dicono che oggi l'età media dei dipendenti pubblici è di 50 anni (dati 2019). Il 16,3 per cento del totale ha più di 60 anni, mentre soltanto il 4,2 per cento ne ha meno di 30. Ciò ha contribuito a determinare un crescente disallineamento tra l'insieme delle competenze disponibili e quelle richieste dal nuovo modello economico e produttivo disegnato per le nuove generazioni (digitale, ecologico, inclusivo).

²² Come si legge nella Relazione di accompagnamento al Piano, la carenza di nuove competenze si rinvia non solo nella forte riduzione del turn over ma anche dalla sensibile contrazione delle spese di istruzione e formazione per i dipendenti pubblici. In 10 anni gli investimenti in formazione si sono quasi dimezzati, passando da 262 milioni di euro nel 2008 a 164 milioni nel 2019. Inoltre, tale limitata attività di formazione è anche poco finalizzata: nel 2018 la formazione ICT ha coinvolto solo il 7,3 per cento dei dipendenti della PA locale, con una diminuzione dello 0,4 per cento rispetto al 2015. Queste criticità sono più gravi nelle amministrazioni periferiche. Le amministrazioni regionali e locali hanno infatti particolarmente sofferto delle politiche di contenimento della spesa attuate durante gli anni di crisi economica, e hanno registrato riduzioni della spesa per oltre 26,6 miliardi di euro di trasferimenti tra il 2007 e il 2015, pari a circa il 50 per cento.

Ad una lettura più attenta, accanto ad alcune luci (gli interventi sulle progressioni di carriera e il potenziamento della formazione), emergono però indubbe criticità. In primo luogo il reclutamento che si intende porre in campo in questa prima fase è fortemente incentrato sul PNRR ed è strutturato su contratti di lavoro di carattere temporaneo, introducendo peraltro una disciplina speciale rispetto alla normativa vigente in materia di lavoro a tempo determinato, con riferimento alla durata e alla prorogabilità²³. In secondo luogo, si prevede che si possa in futuro stabilire una riserva di posti per coloro che sono stati assunti con queste procedure, determinando un collo di bottiglia per le prospettive assunzionali dei prossimi anni.

4. Una breve riflessione finale

La riforma della PA, che il PNRR delinea, si presenta come uno snodo cruciale per comprendere il futuro dell'Italia, nella sua intelaiatura fondamentale e nello sviluppo della sua dimensione digitale. Aver scelto nel Piano di dare centralità alla PA è un primo importante segnale ed è, nel contempo, una importante assunzione di responsabilità perché le tre componenti della riforma (personale, semplificazione, digitalizzazione) sono intimamente connesse e il fallimento anche solo di una di esse rischia di compromettere fortemente il processo complessivo.

Ciò comporta che la progettazione degli interventi, affidati alla *governance* del Piano, devono essere adeguati a proiettare il Paese in una digitalizzazione reale ed inclusiva. Come sottolineato nel corso del lavoro, il rischio che si corre è la marginalizzazione sia dei cittadini che presentano uno dei tanti divari digitali sia dei dipendenti pubblici, ai quali non venga offerta una adeguata formazione.

²³ La disciplina speciale per il reclutamento a tempo determinato riguarda il personale specificamente destinato alla realizzazione dei progetti, finanziati nell'ambito del PNRR, dei quali le amministrazioni hanno la diretta titolarità di attuazione e nei limiti di importi definiti dalle specifiche voci di costo previste dal quadro economico del progetto. Il secondo comma dell'art. 1 del D.L. 80/2021 stabilisce che la durata dei contratti a tempo determinato possa superare il limite dei 36 mesi (attualmente previsto dall'art. 50, comma 2, del CCNL 21.5.2018, prorogabile, secondo il successivo comma 11, di ulteriori 12 mesi nei casi tassativamente elencati). In ogni caso la durata dei contratti non deve superare quella dei progetti per la cui attuazione vengono stipulati e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. Ai sensi del comma 3 dell'art. 1 del D.L. 80/2021, l'esperienza professionale maturata nei rapporti di lavoro a tempo determinato nell'ambito dei progetti del PNRR può essere valorizzata prevedendo, nei bandi di concorso per il reclutamento di personale a tempo indeterminato, una riserva di posti non superiore al 40%, destinata al predetto personale che, alla data di pubblicazione del bando, abbia svolto servizio per almeno trentasei mesi.

Non si tratta solo di garantire l'efficienza dei processi ma anche di mantenere il giusto equilibrio tra l'elemento umano e quello algoritmico dell'amministrazione che verrà. Il primo deve essere in grado di comprendere il funzionamento del secondo per controllarlo, correggerlo ed eventualmente sostituirsi ad esso. Non deve avvenire l'inverso, pena il rischio di processi amministrativi opachi agli occhi dei più e proprio per questo non inclusivi.

La riforma della Giustizia

di GIOVANNI VERDE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli interventi nei processi a istanza del privato: le opzioni ideologiche. – 3. Segue: gli interventi tecnici. – 4. Le perplessità sull'efficacia concreta dell'intervento. – 5. Una divagazione sull'appello. – 6. I processi affidati all'iniziativa statale.

1. Premessa.

Non è tempo di discussioni teoriche e non c'è spazio per la dottrina. L'Europa ci dà soldi, ma ci fissa anche gli obiettivi. Quella finora realizzata è un'Europa economica, che vede il problema di cui ci occupiamo in chiave di "stretta penetrazione tra giustizia ed economia". Nel piano nazionale di ripresa e resilienza, in cui il Governo assume impegni nei confronti dell'Europa, si legge a) che "studi empirici dimostrano che una giustizia rapida e di qualità stimola la concorrenza...; consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia...; incentiva gli investimenti...; b) che "si stima che una riduzione della durata dei procedimenti civili del 50 per cento possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 %. A livello aggregato, uno studio recente ha valutato che una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari possa generare un incremento di produttività dell'economia italiana dell'1,6 per cento...; c) che "il confronto tra province mostra che un aumento dei procedimenti pendenti di 10 casi per 1000 abitanti corrisponde a una riduzione del rapporto tra prestiti e PIL dell'1,5 per cento; che alla durata dei processi più elevata si associa una minore partecipazione delle imprese alle catene globali del valore e una minore dimensione media delle imprese".

Prendiamo come oro colato queste affermazioni (anche se non posso nascondere alquanto diffidenza). Abbiamo assunto obblighi da rispettare in un quinquennio. Ne deriva che, nel dettare interventi sulla disciplina del processo, il nostro legislatore è vincolato agli impegni assunti, che si riassumono in due imperativi: ridurre drasticamente i tempi dei processi; ridurre drasticamente le pendenze. Dovremmo ridurre le pendenze del 90 % e abbattere i tempi processuali almeno del 40%. Onestamente mi sembra che siano impegni impossibili da rispettare e che non potranno non avere un impatto sulla qualità della nostra giustizia, che non può essere riguardata soltanto in chiave economica. Se i

provvedimenti da prendere dovessero accrescere la sfiducia nella giustizia, che già oggi raggiunge percentuali assai alte, si pagherebbe un costo sociale, le cui conseguenze non è facile prevenire.

2. Gli interventi nei processi a istanza del privato: le opzioni ideologiche.

Le possibilità operative di un Governo in tema di giustizia sono diverse in relazione ai processi che nascono a iniziativa dello Stato e a quelli che sono originati dall'azione del soggetto interessato. In questi ultimi lo Stato può praticare tecniche di dissuasione e disincentivazione. Negli altri dovrebbe dissuadere se stesso e per farlo dovrebbe abbandonare l'eccesso di panpenalismo che affligge il nostro sistema.

Inizio dai primi. Le tecniche di dissuasione o disincentivazione trovano nel nostro sistema non pochi ostacoli. Infatti, la nostra Costituzione garantisce un diritto illimitato di agire in giudizio e di ottenere un processo "giusto" per la tutela di qualsiasi diritto o interesse. Limiti preventivi non sono possibili perché non c'è un catalogo dei diritti tutelabili e non c'è un editto, quale esisteva nel diritto romano nel quale il pretore elencava all'inizio del suo incarico le tutele concesse (l'editto, come sappiamo, si andò cristallizzando e divenne perpetuo). Di conseguenza, al cittadino non si può vietare di portare dinanzi al giudice le sue pretese, le quali aumentano quanto più il sistema si evolve da sistema fondato sul diritto scritto in un sistema che ha per base valori, quali si rinvergono nella Costituzione. Il nostro legislatore neppure può dirottare le pretese dinanzi a diversi organi giudicanti, atteso il divieto di introduzione di giudici speciali. L'esperienza delle "autorità di vigilanza", tipo la CONSOB, non aiutano. Paghiamo, infatti, un costo non indifferente da burocrazia per organismi le cui decisioni possono comunque essere portate dinanzi al giudice statale. Né il legislatore può "tagliare" i gradi dei procedimenti, dal momento che la Costituzione garantisce una illimitata possibilità di ricorrere alla Corte di cassazione e si è introdotta come insopprimibile la garanzia dell'appello (che nei giudizi davanti al giudice amministrativo troverebbe un avallo indiretto nella Costituzione, che affianca al Consiglio di Stato i giudici amministrativi di primo grado).

Il nostro legislatore processuale è costretto a barcamenarsi. Per adempiere agli obblighi assunti il Governo ha predisposto un emendamento al ddl AS 1662 che è stato approvato dal Senato il 21 settembre 2021. Il Governo intende incidere sull'organizzazione. La novità di maggiore rilievo sta nella costituzione dell'ufficio del giudice, che consentirà l'assunzione, anche se allo stato temporanea, di alcune migliaia di laureati, in essi inclusi avvocati che l'attuale congiuntura ha relegato ai margini (il che non fa mai male e fa guadagnare consensi).

Inoltre si pensa di sfruttare le potenzialità della digitalizzazione. Questa è probabilmente una via obbligata, quando si traduce tutto in chiave economica. In

altri Paesi si marcia verso l'uso delle intelligenze artificiali anche nel settore della giustizia. È la civiltà della macchina che sostituisce all'esame personale il quesito con risposte plurime, per cui è sufficiente sbarrare quella giusta. Sono evidenti le insidie. Ammesso che ci siano settori in cui tutto sia possibile ridurre ad algoritmi, di sicuro questo non è il settore della giustizia, in cui la serialità non può essere un criterio di indirizzo assoluto. La controversia non può essere freddamente oggettivata; è sempre un caso umano che presenta imprevedibili sfaccettature. Adagiarla sul letto di Procuste della serialità la deforma inevitabilmente. Sarà questo un prezzo da pagare alle nuove scoperte e invenzioni, le cui potenzialità vanno sfruttate anche nel campo della giustizia; tuttavia, resta un prezzo che non possiamo permetterci di pagare in maniera indiscriminata. Occorre un'attenta selezione su ciò che è possibile inserire nel circuito della serialità senza che i costi siano insopportabili e ciò che non lo può essere. È questo, tuttavia, un discorso valido per il futuro. L'emendamento del Governo si muove allo stato nella ricerca di una razionalizzazione del sistema già in uso.

Infine, nel provvedimento sono inserite tecniche a mezza strada tra l'incentivazione della soluzione concordata delle liti e la dissuasione del ricorso al giudice. Nel nostro Paese la via della conciliazione non ha finora avuto il necessario successo. Basteranno le tecniche di dissuasione? Se fossero sufficienti, bisognerebbe anche valutarne il costo sociale e il prezzo che si paga quando il cittadino perde ogni fiducia nella giustizia amministrata dallo Stato.

3. *Segue: gli interventi tecnici.*

Il Governo introduce non poche disposizioni che modificano il codice di rito vigente. Molte sono disposizioni che risolvono dubbi applicativi. Non è questa la sede per occuparcene. È il caso, invece, di indicare quale è l'ideologia sottostante al provvedimento. Abbiamo ricordato che la nostra Costituzione all'art. 24 garantisce a tutti il diritto di agire in giudizio per fare valere le sue pretese. Il legislatore oggi pone limiti. Il punto 21 lett. b) dell'emendamento prevede, infatti, "il riconoscimento dell'Amministrazione della giustizia quale soggetto danneggiato nei casi di responsabilità aggravata e, conseguentemente, specifiche sanzioni a favore della Cassa delle ammende". La parte che agisce o si difende senza la necessaria prudenza non danneggia soltanto la controparte, ma anche lo Stato, al quale ha richiesto una prestazione senza che ce ne fossero i presupposti. Il diritto di azione o di difesa, secondo il legislatore, non è garantito dall'art. 24 della Cost. in maniera illimitata. Prendiamone atto e prendiamo atto che, se così è, nulla esclude che il legislatore futuro possa inserire altri limiti validi se la Corte costituzionale li ritenga ragionevoli (e le Corti, come ci insegna oggi la Polonia, spesso seguono gli indirizzi della politica dominante).

La stessa Costituzione sembra pensare ad un sistema in cui i giudici amministrano giustizia, attuando la legge. Dall'emendamento risulta, invece, che l'obiettivo principale del nostro processo è ormai quello di trovare una qualsiasi risoluzione delle liti, purché ragionevole (ossia tale da essere compatibile con la pace sociale). Lo dimostrano soprattutto: a) l'evidente favore per la mediazione (e per i metodi alternativi di risoluzione delle controversie), costruita come una sorta di procedimento preliminare; b) la sollecitazione al giudice a spendersi per ottenere accordi conciliativi; infatti, egli può formulare la proposta di conciliazione fino al momento in cui trattiene la causa per la decisione (art. 1, comma 5, lett. m), e, per conseguire la sufficiente capacità a conciliare, può partecipare a corsi di formazione in mediazione, in quanto la sua abilità nel definire i processi con l'accordo è rilevante ai fini della valutazione della sua carriera (art. 1, comma 4, lett. o); c) la preferenza per il procedimento sommario (la cui disciplina è trasportata nel secondo libro del codice), che dovrebbe diventare il rito normale (art. 1, comma 5, lett. n); d) la scelta della forma dell'ordinanza reclamabile per tutti i provvedimenti che chiudono il processo senza una definizione sul merito della lite (es., art. 1, comma 5, lett. p, nn. 1 e 2); e) la possibilità di pronuncia, nelle controversie relative a diritti disponibili, di ordinanza di accoglimento provvisoriamente esecutiva (art. 1, comma 5, lett. o).

La Costituzione vuole, inoltre e tuttavia, un processo "giusto". L'emendamento punta, assillato dagli obblighi assunti, ad un processo semplificato. Vi è in esso una sorta di esortazione a fare ricorso al rito sommario, nel quale il giudice può decidere istruendo la causa nel modo che ritiene più opportuno e omissa ogni formalità non essenziale per il rispetto del contraddittorio. Questo modello è nella sostanza un non-processo, affidato al potere discrezionale e incontrollato del giudice. È un modello che può andare bene nella giustizia arbitrale, nella quale le parti possono scegliere il giudice e anche dettare le regole di un processo di tipo isonomico. Può essere utilizzato in forma seriale per il processo bagatellare statale. È un modello che se imposto può creare crisi di rigetto.

4. *Le perplessità sull'efficacia concreta dell'intervento.*

Come abbiamo visto, nell'emendamento si lascia sopravvivere (sia pure come alternativa sconsigliata) il processo ordinario con una significativa innovazione: si anticipa la fase preparatoria (quella regolata oggi dagli artt. 183 ss. c.p.c.) ad un momento anteriore alla prima udienza di comparizione (dopo avere giustamente abbandonato l'idea di costringere attore e convenuto a indicare e produrre fin dal loro primo atto a pena di decadenza le richieste di prova costituenda e le prove precostituite). Di conseguenza, il giudice può, in seguito alla riforma, proseguire nel processo dopo che le parti, in una fase in cui è stato assicurato il contraddittorio,

hanno avuto modo di chiarire le loro posizioni e hanno avuto la possibilità di esercitare in maniera compiuta il diritto di difesa. Alla prima udienza, egli dovrebbe essere pronto per stabilire lo sviluppo successivo del processo. Infatti, “il giudice provvede sulle richieste istruttorie all’esito dell’udienza, predisponendo il calendario del processo” (come si legge nell’art. 1, comma 5, lett. i), n. 2). Il legislatore (per fortuna!) non abroga l’art. 187, comma 1 c.p.c. secondo cui il giudice “se ritiene che la causa sia matura per la decisione di merito senza bisogno di assunzione di mezzi di prova, rimette le parti dinanzi al collegio”. Dobbiamo, perciò, ritenere che nella prima udienza non sia necessario fissare una nuova udienza per l’assunzione delle prove, quante volte la causa possa essere decisa immediatamente.

In definitiva, si è scelta la strada di un processo in cui le parti devono anteriormente alla prima udienza “vuotare il sacco” e si è onerato il giudice di stabilire alla prima udienza il “programma del processo” adeguato alle esigenze della controversia. Non sembra che abbia senso l’imposizione di un rito semplificato, quale potrebbe essere adatto, come ho detto, per le controversie di scarso valore economico (ad es., quelle di competenza del giudice di pace).

Il problema è che il processo ordinario disegnato dall’emendamento presuppone un giudice adeguato, il quale alla prima udienza si presenti avendo conoscenza dei problemi che pone la controversia e sia, quindi, in grado di programmare nella maniera opportuna lo svolgimento successivo. Ciò richiede che sussistano alcuni presupposti. In primo luogo è necessario che nella prima udienza il giudice non abbia un sovraccarico di processi. In secondo luogo, è auspicabile che l’ufficio del processo possa funzionare come una sorta di filtro così che il collaboratore prepari per il giudice sintetiche schede riassuntive, segnalando le richieste delle parti e le questioni dibattute tra di loro (immagino che questa possa essere una sua funzione, anche se ho il sospetto che si cercherà di utilizzarlo non per aiutare il giudice, ma per smaltire l’arretrato). La riforma, però, richiede soprattutto nel giudice un’alta qualità: a) professionale, in quanto dovrebbe essere in grado di dominare il processo riducendolo al suo nocciolo essenziale e senza farsi fuorviare dalle complicazioni spesso artificiose delle parti; b) manageriale, in quanto dovrebbe essere in grado di ottimizzare i suoi tempi eliminando qualsiasi dispersione; c) umana, in quanto dovrebbe essere sempre consapevole di esercitare una delicatissima funzione e non un mestiere.

Ho un forte timore. Il Ministero e il CSM tempesteranno i capi degli uffici giudiziari reclamando la riduzione delle pendenze e delle durate dei processi. I capi degli uffici pretenderanno dai giudici che procedano alla decimazione e lo faranno con tanta maggiore energia in quanto è in discussione la loro permanenza nella carica o la possibilità di ulteriori incarichi. I giudici difficilmente abbandoneranno la via delle scorciatoie. Complice un sistema processuale non privo di

insidie e di inutili complicazioni formali (ce ne sono a iosa nella disciplina del processo telematico, che sta diventando una vera e propria trappola), i giudici indulgeranno per pronunce di inammissibilità o di improcedibilità, andranno alla ricerca minuziosa delle nullità formali e, quando e se passeranno all’esame del merito, preferiranno le decisioni di rigetto per mancato assolvimento agli oneri probatori.

Ci illudiamo di esorcizzare i problemi cambiando le regole. Queste ultime sono necessarie, ma non sono tutto e soprattutto non servono se non c’è chi le utilizza nel modo migliore. Prevedo tempi di lune nere.

5. *Una divagazione sull’appello.*

A proposito di regole, tuttavia, nell’ottica della riduzione delle pendenze e della velocizzazione del processo, è forse il momento di fare una riflessione sul giudizio di appello che oggi costituisce il punto di maggiore crisi del sistema. L’appello come oggi è disegnato dal legislatore non è uno strumento per valutare la giustizia della decisione del primo giudice. Serve a controllare l’operato del primo giudice. È una sorta di garanzia contro gli (eventuali) abusi del potere giudiziario. Ciò è diretta conseguenza del divieto assoluto di “nova”. Nella situazione in cui siamo l’appello diventa un lusso. Posto che la Corte di Cassazione non controlla più la motivazione della sentenza (fermandosi al suo minimo costituzionale), potremmo cominciare a pensare all’appello come rimedio alternativo, nel senso che si appella se ci si duole per una motivazione omessa, insufficiente o contraddittoria e se ricorre in cassazione se la doglianza riguarda una violazione di legge. Sarebbe una via, se praticabile, che consentirebbe notevoli economie.

6. *I processi affidati all’iniziativa statale.*

Quanto alla giustizia penale non parlo da esperto, ma da semplice cittadino. Come tale mi sono chiesto quale tipo di democrazia è sottostante alle disposizioni della Costituzione che la regolano. Il compromesso (nobile) che fu a base della nostra Carta fondamentale comporta che vi sono disposizioni che tutelano il singolo e le sue aggregazioni, nelle quali sembra prevalere l’idea di una democrazia di stampo liberale, e altre che antepongono i doveri di solidarietà o che pongono sullo Stato oneri di contrasto alle disuguaglianze, che sono espressione di una democrazia statolatra. Questa discrasia si riproduce nel processo. Quello ad iniziativa di parte, il cui archetipo è il processo civile, oggi sembra vicino ad un’ideologia liberale, ad uno Stato che rinuncia a fornire giustizia, accontentandosi di offrire strumenti di ragionevole composizione delle liti, avendo di mira soprattutto la necessità di assicurare la pace sociale.

Diversa è la posizione dello Stato nei riguardi del processo penale.

Una democrazia di stampo liberale coltiva un diritto penale minimo, riducendo nel numero massimo le fattispecie criminose e collegandole solo in via di eccezione ai comportamenti (e alle ideazioni), essendo costruite soprattutto in funzione di eventi esterni dannosi e intollerabili prodotti dall'azione umana. Non è il modello della nostra democrazia statolatra, nella quale non c'è disposizione sostanziale che non si accompagni a ordini o divieti, il cui rispetto o mancato rispetto dà luogo a sanzioni penali, spesso arricchite da sanzioni amministrative non solo pecuniarie. Non è il modello della nostra democrazia, nella quale – a seguito di vicende che hanno avuto un impulso decisivo dopo “Mani pulite” – i pubblici ministeri non si limitano ad esercitare l'azione penale per fatti di cui siano venuti a conoscenza in forme legali, ma ritengono che rientri nella loro funzione il contrasto dell'illegalità e l'attività necessaria per garantire la sicurezza sociale. Per andare alla ricerca dei reati spesso più che indagini essi fanno inchieste, che talora riversano in processi con centinaia di imputati, assolutamente ingestibili. Non è il modello della nostra democrazia in cui molte fattispecie criminose rievocano le ombre del reato di posizione o della colpa d'autore.

C'è, inoltre, nel nostro Paese qualcosa che aggrava la situazione. È il livello di diffusione della corruzione o, forse, la nostra percezione del fenomeno, che, temo, lo fa apparire maggiore che in altri Paesi, nei quali l'attività di indagine e di repressione è meno efficace. Siamo, perciò, indotti a lottare la corruzione, imponendo regole di comportamento sempre più minuziose e invasive, intensificando i controlli e incrementando le misure repressive. Tutto ciò implica un atteggiamento di preventiva sfiducia, che impone una trasparenza basata su comportamenti quali si cerca di ottenere disciplinando tutto con regolamenti minuziosi e asfissianti. I regolamenti alimentano una burocrazia sempre più invadente, spesso poco intelligente, comunque assai costosa, così che è legittimo chiedersi quanta parte dei fondi che ci saranno dati dall'Europa saranno spesi per pagare chi deve gestirli e chi deve controllare. Non basta. La burocrazia ha costi indiretti in quanto mette le imprese in condizioni di inferiorità rispetto a Paesi in cui la burocrazia è minore. Paradossalmente, essa costituisce un campo in cui è assai facile che alligni la corruzione, specialmente se l'economia è in qualche modo assistita dallo Stato. Per uscirne non basta affidarsi ai processi penali, che potrebbero sortire effetti contrari. Sarebbe necessario un recupero del merito. Dovremmo abbandonare il sistema clientelare (che non è soltanto quello fondato sullo scambio di favori; può esserci clientela anche quando si preferisce qualcuno per sola affinità ideologica o quando si cerca consenso promettendo assistenza o favori generalizzati).

Non ne siamo capaci e paghiamo il prezzo di una giustizia penale intasata e dell'abbandono di alcuni diritti che in una democrazia liberale sarebbero inviolabili (quale è in primo luogo quello della privatezza, ma anche quello della libertà

di iniziativa economica, minacciato da misure interdittive spesso basate sul mero sospetto e prorogate all'infinito senza che si di esse sia possibile un adeguato controllo da parte dei giudici).

Aggiungiamo il nostro culto per le garanzie che si vorrebbero sempre aumentare. In tempi di “vacche madri” non sono consentiti lussi. La Corte di cassazione ha stabilito che il giudice può condannare quando ritiene raggiunta la prova dell'illecito “oltre ogni ragionevole dubbio”. Ciò dovrebbe escludere la stessa possibilità di un controllo di merito del primo verdetto (che, come rappresenta l'etimo, è un “dire la verità”). Infatti, se il giudice di appello condanna l'imputato assolto in primo grado, non si può ritenere che non ci fosse già nel primo grado di giudizio alcun dubbio sulla colpevolezza senza sconfessare il modo palese la decisione del primo giudice, che, assolvendo, aveva ritenuto insussistenti i presupposti della condanna; se il primo giudice condanna, qualora il giudice di appello assolva, egualmente sconfessa il primo giudice che avrebbe condannato pur non sussistendo i presupposti per escludere ogni ragionevole dubbio sulla colpevolezza del condannato. Una corretta applicazione del principio per cui si condanna oltre ogni ragionevole dubbio dovrebbe portare ad un drastico ridimensionamento del giudice di appello e, forse, alla stessa possibilità di appellare per ragioni di merito le sentenze di assoluzione. Sarebbe un'idea da coltivare, anche se non risolutiva.

Di fronte ad un incontinentibile dilatazione del processo penale – favorita, dobbiamo riconoscerlo, anche dal fatto che purtroppo nel nostro Paese sono radicate una illegalità diffusa e un'altrettanto diffusa delinquenza – il nostro Governo non ha avuto altra strada, per osservare gli impegni assunti in Europa, che ammazzare il processo, decretandone la fine quando si protragga per tempi troppo lunghi. I timori che i magistrati, oppressi da sollecitazioni e dal rischio di responsabilità disciplinari o da note negative che compromettano le ambizioni per ottenere incarichi o semplicemente posti preferiti, cerchino scorciatoie per chiudere i processi nei tempi imposti sono evidenti e non possono essere messi da parte o sottovalutati.

Nel cielo del processo penale si addensano lune nere anche maggiori che in quello della giustizia civile.

Transizione ecologica

di GIOVANNI LUCHENA

SOMMARIO: 1. L'approccio giuseconomico alla transizione ecologica. Il "ritorno" del diritto e la regolazione dell'economia in chiave ambientale. – 2. La crisi economica provocata dalla pandemia quale volano della "rinnovata" sensibilità ambientalista. Obiettivi ONU e UE. L'accresciuto interesse delle imprese nei confronti dell'economia *green*. – 3. L'ottica del multilateralismo. Indicatori alternativi al PIL. – 4. Il ruolo promozionale delle incentivazioni economiche. – 5. La Banca europea per gli investimenti. La Cassa depositi e prestiti. – 6. Aiuti di Stato e *Recovery plan*. Il quadro temporaneo e le altre disposizioni di riferimento. – 6.1. Logiche differenti. – 6.2. Condizionalità. – 7. La legge europea sul clima. Il principio di adattamento. – 8. Programmazione nazionale per l'energia e il clima. – 9. Brevi note conclusive.

1. L'approccio giuseconomico alla transizione ecologica. Il "ritorno" del diritto e la regolazione dell'economia in chiave ambientale.

La regolazione dell'economia in funzione della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema concerne una pluralità di settori come l'utilizzo delle fonti energetiche alternative, l'approntamento di infrastrutture sostenibili, il sistema delle incentivazioni economiche alle imprese e alle attività produttive, i vincoli di finanza pubblica, e così via.

Si tratta di un problema giuridico-economico globale che attiene alle dinamiche politico-istituzionali dell'economia, un ambito di studio tipico del diritto dell'economia, se non uno dei suoi *topic* più rilevanti, quale disciplina che riguarda ed interessa una varietà di saperi tenuti insieme dal metodo interdisciplinare.

La prospettiva giuseconomica attiene alle modalità con le quali il diritto è chiamato a disciplinare i fatti economici – questione, com'è noto, assai complessa e controversa nel quadro delle relazioni interistituzionali nazionali, europee e globali proprio perché la tendenza sviluppatasi nel corso degli ultimi decenni, quella di privilegiare i fatti anziché il diritto, le arene economiche globali anziché i territori – in funzione di obiettivi di governo dell'economia o almeno di indirizzo strategico delle scelte economiche al di là del rigido schema delle scelte razionali.

La consapevolezza di un rinnovato approccio inerente alle dinamiche istituzionali in chiave ambientale costituisce il tentativo di riconciliazione o, come è

stato recentemente affermato, di «riunificazione dell'economia con il diritto»¹: i due elementi del rapporto, spesso (auto)confinati in una dimensione di separazione, o comunque ritenuti autosufficienti², possono trovare nella prospettiva della trasformazione dell'economia in chiave ambientale l'elemento di coagulo per restituire al diritto il ruolo che gli compete in termini di restituzione di «progettualità giuridica»³ nel quadro disciplinare europeo.

L'economia tende a "liberarsi" dalle pretese regolative della politica e la *lex mercatoria* «si affida non al potere della legge» ma confida unicamente nella capacità della medesima «di garantire l'ordinato svolgimento degli scambi economici» e, per l'appunto, essendo il commercio internazionale «apolide» non può riferirsi «ad alcuna norma statale»⁴.

La "variabile" ambientale ora prepotentemente affermata sposta la visuale alla luce di un rinnovato intervento pubblico nell'economia nel quale anche l'Unione europea sembra giuocare una partita da protagonista.

Sotto questo angolo visuale, dunque, l'apporto teorico-pratico del diritto dell'economia consente di ragionare, in un quadro interdisciplinare realistico, sulle possibili ricadute prodotte dalla regolazione, in questo caso nel processo della transizione ecologica.

La transizione ecologica, quale azione di governo dell'economia ad ambito trasversale, inerisce al diritto dell'economia per gli effetti che, in termini di regolazione, le politiche attualmente prefigurate incideranno sull'economia, pubblica e privata (sviluppo economico, *governance*, politiche di incentivazione, riforme legislative).

Si tratta di un approccio che, com'è noto, esula dallo studio delle singole fattispecie giuridiche e colloca la visuale di studio in un prospetto di trattazione organica, che investa cioè, in prima battuta, le opzioni di governo dell'economia sotto il profilo dell'intensità della regolazione e degli strumenti di controllo pubblico.

Il coinvolgimento diffuso delle comunità impone un obbligo collaborativo multilivello forse mai realizzato finora, nel quale la condizione degli obiettivi e delle strategie non può che essere il frutto di un processo negoziale e decidente al fine di dare consistenza alla missione della prospettata riforma del capitalismo che almeno limiti le ortodossie del liberismo e dei vincoli finanziari ora vigenti (le cui

¹ B. CELATI, *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, Strumenti e prospettive giuridiche*, Padova, 2021, p. 270.

² L. TORCHIA, *Diritto ed economia fra Stati e mercati*, Napoli, 2016, p. 8.

³ B. CELATI, *op. cit.*, p. 270.

⁴ L. FRANZESE, *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, 2^a ed., Padova, 2006, p. 8.

tracce, peraltro, permangono anche nel progetto europeo di sviluppo economico susseguente al *Next Generation Eu*, di cui, com'è noto, il *Recovery plan* costituisce la parte finanziaria più consistente). A tale riguardo, è noto, infatti, che la condizionalità diffusa permanga nell'ambito del dispositivo del *Recovery plan*⁵ che fa riferimento all'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato e prevede controlli in ordine ai disavanzi eccessivi.

Nel caso della transizione ecologica, la metodica pluridisciplinare del diritto dell'economia schiude le premesse volte ad uno studio della regolazione non soltanto dei fenomeni e delle situazioni in atto ma soprattutto delle dinamiche determinabili per il futuro.

Come è stato recentemente evidenziato, del resto, la regolazione, benché riguardi «funzioni eterogenee» (dalla decisione di carattere politico alla produzione di fonti normative di varia natura e proiezione) presenta «un minimo comune denominatore: siamo in presenza di decisioni pubbliche, assunte con le dovute procedure, che hanno contenuto precettivo per i destinatari»⁶.

D'altronde, la prospettiva giuridica, che sembrava essere destinata alla mera regolazione di «interventi rivolti ad assicurare il buon funzionamento del mercato, attraverso la predisposizione di un certo numero di condizioni che non si producono "naturalmente", ma sono l'obiettivo dell'arte di governo, su cui si misura la qualità della sua azione»⁷ e a fungere da elemento oppositivo all'autonomia del mercato, sembra riaffiorare quale elemento necessario della funzione di governo dell'economia in chiave programmatica, massimamente nel campo ambientale, ove la presenza della regolazione pubblica assume la configurazione finalistica della tutela dei bisogni collettivi in luogo della conformazione dell'agire economico rivolto esclusivamente all'«economia di mercato orientata alla sollecitazione costante dei consumatori»⁸.

Le considerazioni svolte nella presente relazione non possono comprendere tutte le tematiche che interessano e coinvolgono il tema della transizione ecologica nel contesto indicato.

Una selezione degli argomenti appare obbligata. In molti casi, ci si limiterà solo a segnalare talune tematiche al fine di fornire utili elementi al dibattito.

È un discorso ampio sul quale ulteriori approfondimenti appaiono necessari, anche considerando l'attualità, gli adattamenti, le specificazioni e le integrazioni che si renderanno necessarie nel processo in atto.

I temi svolti, dunque, costituiscono solo una parte dei possibili svolgimenti dell'ampia e variegata trattazione sulla transizione ecologica, che può essere inquadrata nel più ampio novero delle transizioni⁹: non mutamenti aventi una portata circoscritta o minima né ipotesi di ordinamenti destinati a rimanere provvisori, bensì processi che indurranno cambiamenti profondi, di struttura, che, per loro natura, sono anche da considerarsi ad onda lunga e ad effetti plurimi e in una dimensione plurilivello. Un processo transizionale che s'irradia su una pluralità di settori economici i quali, in un certo senso, rappresentano i capisaldi del capitalismo e si caratterizzano per la pluridirezionalità operativa e la sostanziale indeterminatezza dal punto di vista delle implicazioni ordinamentali ed effettuali.

2. La crisi economica provocata dalla pandemia quale volano della "rinnovata" sensibilità ambientalista. Obiettivi ONU e UE. L'accresciuto interesse delle imprese nei confronti dell'economia green.

La crisi economica causata dalla pandemia (punto di partenza del rinnovato interesse verso la transizione, per la verità, già annunciata da tempo ma che ha conosciuto rallentamenti ed incertezze) ha rappresentato un punto di svolta nelle politiche ambientali, non solo europee ma anche globali, caratterizzate da una serie di interventi diretti nell'economia.

Una forte accelerazione per la realizzazione di un progetto risalente come la riduzione delle emissioni nocive è stata impressa anche al fine di dare sostanza al progetto di revisione del modello capitalistico che, su questo versante, ha dimostrato, almeno in una certa fase della storia economica mondiale, evidenti lacune e prospettive limitate, oltre che incubatore di disuguaglianze.

L'Unione europea, nel far proprio il modello dell'economia sociale di mercato ha propugnato un'idea di economia fortemente orientata allo sviluppo delle dinamiche concorrenziali e alla stabilità finanziaria, plasmando la c.d. Costituzione economica europea all'economia di mercato.

Benché gli stessi ideatori/promotori del citato modello si proclamino paladini della sostenibilità ambientale quale elemento catalizzatore dello sviluppo economico, la chiave sostantiva/operativa esula dall'indirizzo politico sinora seguito:

⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁶ S. AMOROSINO, *La regolazione pubblica delle attività economiche*, Torino, 2021, pp. 4-5.

⁷ R. BIN, *Normatività del fattuale*, Modena, 2021, p. 54.

⁸ H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2002, p. 185.

⁹ Su cui, v. le ampie riflessioni sul tema svolte da V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2014, 1° agosto 2014.

come per le questioni sociali, anche la tutela dell'ambiente si consegue nel mercato e dentro le sue proprie regole.

Non a caso, l'implementazione *green* non è stata determinata dalla crisi ambientale in quanto tale, ma dalla crisi economica susseguente all'emergenza pandemica.

La "sensibilità" nei confronti del tema ambientale/cambiamenti climatici è diventata progressivamente il capitolo più consistente della storia di un'emergenza che si protrae da molti anni e che ha visto soggetti istituzionali e corpi intermedi variamente impegnati.

Da altro versante di osservazione, la transizione ecologica è diventata transizione verso l'innovazione tecnologica con un approccio intersettoriale avente l'obiettivo di edificare una società giusta e sostenibile.

Lo sviluppo sostenibile¹⁰, infatti, è assurto ad emblema di una missione globale che riguarda il raggiungimento di traguardi ambiziosi entro il 2030 come, ad esempio, il progetto di creare un sistema energetico accessibile ed ecologicamente compatibile (obiettivo ONU n. 7 per lo sviluppo sostenibile).

L'Unione europea, dal canto suo, pur non dimenticando le sue radici funzionaliste, ha avviato una nuova politica per l'innovazione orientata alla sostenibilità ambientale che assume una portata evocativa di un programma di interventi che dovrebbe condurre ad un cambiamento epocale dal punto di vista economico, produttivo, sociale e ambientale: il riferimento è all'accezione *Green new deal*¹¹ evocativo, per l'appunto, del *New deal* rooseveltiano con il quale gli Stati Uniti, com'è noto, hanno impresso la linea di uscita dalla Grande depressione.

Da questo punto vista, le imprese europee hanno percepito l'occasione di opportunità assai rilevanti e i governi hanno iniziato a predisporre strumenti, azioni e iniziative anche per attrarre investimenti esteri¹². Anche se il processo di conversione ecologica sarà ancora lungo: infatti, «l'industria verde è ancora all'inizio ed è caratterizzata dall'incertezza, sia economica che tecnologica. Non si sviluppa

naturalmente attraverso le forze del mercato, per via della presenza di un'infrastruttura energetica già esistente, ma anche perché il mercato non dà valore alla sostenibilità, e non sanziona gli sprechi e l'inquinamento». Le imprese entreranno in campo quando riceveranno segnali concreti di investimenti indirizzati verso l'innovazione verde¹³. E, infatti, la recente emissione di *green bond* ha dimostrato un certo favore da parte dei mercati. Come pure l'interesse dei grandi fondi di investimento a livello globale si è manifestato sotto forma di ombrello finanziario anche per gli stessi Stati.

Tale processo di transizione tenta di spostare la prospettiva dall'ecologia rivendicativa¹⁴ all'attuazione, in concreto, di una politica del diritto ambientale globale convergente secondo il principio di progressione¹⁵ strutturato anche sull'intervento diretto nell'economia: un cammino, però, che richiede l'abbandono delle logiche intergovernative che finora hanno, per dir così, "guidato" i processi economico-ambientali nell'architettura giuridico-istituzionale globale. Del resto, come è stato sostenuto, il limite del diritto internazionale starebbe proprio in questo: nei «rapporti intergovernativi, la decisione richiede il consenso di tutti gli Stati. Il principio di maggioranza che è sufficiente al formarsi normativo di una data volontà nell'ordinamento interno è un evento eccezionale nell'ordinamento internazionale»¹⁶. Così si spiega, probabilmente, la mancata adozione di regole giuridiche stringenti – si direbbe predittive – anche nel quadro delle organizzazioni internazionali a carattere regionale e universale che, in ragione del metodo sopra evocato, hanno potuto compiere solo piccoli passi in termini di costruzione di un impianto normativo dell'economia funzionalizzato alla protezione dell'ecosistema.

3. *Lottica del multilateralismo. Indicatori alternativi al PIL.*

Il multilateralismo economico non ha certo favorito, almeno in una prima fase, la direzione di marcia della protezione delle risorse naturali. In sede GATT, e poi in sede OMC, ad esempio, l'obiettivo fondamentale è il «completo sfruttamento delle risorse mondiali». Il dominio della politica della crescita relega

¹⁰ M.P. IADICICCO, *Principio dello sviluppo sostenibile e politica energetica europea*, in L. CHIEFFI, F. PINTO (a cura di), *Il governo dell'energia dopo Fukushima. Indirizzi europei ed evoluzione delle politiche nazionali*, Napoli, 2013, pp. 39 ss.

¹¹ Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019, COM(2019) 640 final; S. CAVALIERE, *Il progetto Green New Deal e gli investimenti verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *Dir. Pubbl. Eur. – Rassegna online*, n. 1, 2020; C. ACOCCELLA, *Prospettive di convergenza tra sostenibilità ambientale e sviluppo economico nella strategia italiana di contrasto al cambiamento climatico: il caso delle Zone Economiche Ambientali*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 1, 2021, pp. 177 ss.

¹² M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Roma-Bari, 2021, p. 102, p. 126.

¹³ M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore. Sfatare il mito del pubblico contro il privato*, Roma-Bari, 2020, pp. 180-181; EAD, *Per una ripresa «green» e «smart»*, in *Non sprechiamo questa crisi*, Roma-Bari, 2020, p. 58.

¹⁴ R. ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, Paris, 1994, p. 1.

¹⁵ B. CELATI, *op. cit.*, p. 82, *passim*.

¹⁶ G.L. CECCHINI, *Globalizzazione e Unione europea: quali ripercussioni sulla sovranità degli Stati?*, in M.L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di Covid-19*, Bari, 2021, p. 187.

l'ambiente ad una variabile dipendente. A tale proposito, né l'ala liberista né quella collettivista, nel contesto storico e geo-politico di quegli anni, riesce ad invertire la rotta. La crescita economica, così, diviene l'imperativo categorico delle organizzazioni multilaterali e delle multinazionali che ne fanno il vessillo del progresso.

Insomma, l'ideologia del PIL inizia a prendere il sopravvento quale unico elemento di misurazione delle politiche di sviluppo. L'energia nucleare è vista come uno strumento di pace, secondo la dottrina Eisenhower: a ruota, del resto, si colloca l'Euratom che nel 1957 diviene anch'esso strumento «che permetterà il progresso delle opere di pace»¹⁷.

La consapevolezza di intraprendere azioni a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema trova un deciso punto di avvio a partire dal noto Rapporto Brundtland del 1987 che ha consentito di promuovere il dibattito sulla sostenibilità su scala mondiale: il rilancio della questione ambientale, però, si scontra con le questioni di carattere finanziario che impediscono il varo di progetti di riconversione a causa delle ristrettezze di ordine finanziario. Tali difficoltà sono peraltro oggi riproposte, come molti anni fa, dai Paesi più poveri: oltre a chiedere il ristoro agli inquinatori (i paesi industrializzati) essi ritengono di non potersi sobbarcare gli oneri finanziari della riconversione a causa della scarsa disponibilità di mezzi. In qualche caso, i Paesi emergenti pretendono di proseguire con l'«azzardo nucleare»¹⁸. Conciliare sviluppo e tutela dell'ambiente assurge ad obiettivo fondamentale non solo dei Paesi a bassa industrializzazione: si tratta di una strategia che assume come caratteristica quella della complementarietà dei due obiettivi, partendo, innanzitutto, dalla rimozione della cause.

Invero, a fronte della valenza finalistica delle politiche economiche orientate alla crescita, l'opinione pubblica manifesta a più riprese una sensibilità sempre più marcata nei confronti della tutela ambientale. Ne è prova l'esempio degli Stati Uniti nel quale hanno fatto breccia movimenti di opinione, soprattutto di contrasto all'uso dell'energia atomica; anche in Europa il filosofo Günther Anders pone in luce la precarietà del futuro dell'umanità proprio per effetto dell'esperienza del nucleare («Hiroshima è dappertutto»)¹⁹.

¹⁷ Cfr. S. NESPOR, *La scoperta dell'ambiente. Una rivoluzione culturale*, Roma-Bari, 2020, pp. 4 ss., *passim*.

¹⁸ L. CHIEFFI, *Sviluppi e prospettive della politica comune europea per l'energia, Lo specchio dei ritardi e delle contraddizioni del processo di integrazione*, in L. CHIEFFI, F. PINTO (a cura di), *op. cit.*, p. XX.

¹⁹ A. ARGIROFFI, *Il diritto nell'esistenza di Sergio Cotta e la tardomodernità secondo Günther Anders*, in *Persona y Derecho*, 2007, pp. 245 ss.; B. BABICH, *La violenza della violenza*, in *DigitalResearch@Fordham*, Fordham University, 2017, reperibile online al sito https://fordham.bepress.com/phil_babich/95.

L'impulso verso l'ambientalismo, invero, trova un utile «alleato» teorico proprio nel mondo dell'economia. Vengono in evidenza, in particolare, gli studi inerenti alla ricerca di un modello alternativo al PIL²⁰, unico indicatore della crescita economica: in tempi recenti, taluni studiosi, con specifico riferimento al tema della tutela ambientale e delle risorse naturali, individuano nuovi modelli di misurazione della ricchezza fra i quali, per l'appunto in alternativa al PIL, possono essere menzionati l'Indice dell'impronta ecologica che misura la relazione intercorrente tra il consumo di risorse naturali e la capacità rigenerativa dell'ambiente; l'*Happy Planet Index* (HPI) che ha come suo presupposto l'irrilevanza differenziale tra livello di consumo e livello di benessere considerando le risorse consumate e il valore dell'impronta ecologica: esso rileva il comportamento degli Stati nel perseguire obiettivi di vita sostenibile quale visione alternativa degli stili di vita; il *Wellbeing indicator* che considera, fra le variabili da esaminare, la qualità dell'ambiente. A questo si aggiunga come, esaminando 21 fattori di sostenibilità, l'*Environmental Sustainability Index* sia in grado di misurare le *performance* in relazione a 16 obiettivi ambientali e il *Sustainable Society Index* testi la dimensione ambientale in riferimento alla capacità di una comunità di soddisfare bisogni delle generazioni future.

Ma, sebbene le questioni relative al clima o quelle determinate dall'uso dei combustibili siano oggetto di numerosi rapporti a livello di organizzazioni internazionali che ne denunciano la pericolosità, finora le decisioni (o la mancanza delle decisioni) hanno deluso le attese. Una visuale che riguarda ed interessa una questione più ampia cui si faceva cenno poc'anzi: il superamento di un modello capitalistico orientato esclusivamente alla tutela del mercato. Anche se, si può anticipare come anche nella dimensione giuridica europea la connessione tra questioni ambientali e tutela della concorrenza non si discosti dall'impostazione originaria. Può essere, tuttavia, un tragitto per rendere gli investimenti sostenibili dal punto di vista ambientale, sociale e del benessere della collettività²¹.

La prospettiva multilaterale nutre l'aspirazione di creare una *governance* economica globale nelle aree dove appare più favorevole la fluidità del mercato (investimenti e commercio internazionale). Ma l'interesse dell'OMC per lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente ricorre prevalentemente quando sono in gioco

²⁰ S. PELUSO, *I sistemi di misurazione della ricchezza*, in G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Padova, 2^a ed. 2028, pp. 17 ss.

²¹ A. SEN, J. STIGLITZ, J.P. FITOUSSI, *Mismeasuring our lives. Why GDP doesn't add up*, trad. it. di M. Vegetti, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Milano, 2013, pp. 111 ss.

restrizioni commerciali²² a fronte degli oltre 250 accordi commerciali multilaterali ambientali (MEA) di cui almeno una ventina possono configgere, potenzialmente, proprio con le regole stabilite in sede OMC.

Su questo versante, l'Unione europea ha avuto modo di intraprendere un percorso virtuoso quale *partner* privilegiato di tali accordi. Si pensi, ad esempio, alle misure ritorsive commerciali nei riguardi dei Paesi non firmatari degli accordi MEA e, allo stesso tempo, membri dell'OMC e alle misure di sostegno economico inerenti, ad esempio, al trasferimento tecnologico.

Il punto critico risiede nel fatto che la regolazione multilaterale in campo ambientale, nel contribuire all'aumento dei costi di produzione, può ingenerare cambiamenti nei vantaggi comparati e incidere negativamente sui flussi commerciali (*pollution haven*). Per tale via, in ogni modo, la prospettiva di soluzioni tecniche alternative che si basano sull'equazione inquinamento=spreco di risorse considera come le politiche ambientali restrittive rechino un contributo assai significativo ai processi di innovazione con vantaggi compensativi in grado di sostenere i costi di adattamento/bilanciamento ambientale.

La conversione verso le fonti rinnovabili²³ sembra aver superato la logica dell'integrazione per collocarsi nell'alveo di una programmazione trasversale dell'economia in chiave ambientale.

Il Trattato di Lisbona si muove prevalentemente sul terreno ad esso congeniale, cioè assegnando/ripartendo le competenze in vista del «funzionamento del mercato dell'energia» e dell'«efficienze energetica», anche promuovendo lo «sviluppo delle energie rinnovabili» (art. 194, TFUE). Si tratta di un approccio ancora poco incisivo ai fini del conseguimento di una politica globale che assume le politiche economiche quali strumenti per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, della tutela della salute e dell'ambiente²⁴ connessi alla riduzione degli impianti energetici generati dai combustibili fossili.

A seguito del Protocollo di Kyoto è maturata una diversa prospettiva, che ha indotto una pluralità di Stati, l'Unione europea²⁵ e talune organizzazioni internazionali a svolgere un ruolo attivo nella salvaguardia dell'ambiente, innovando la strategia dello sviluppo economico (europeo e globale): progettare la creazione di un sistema energetico che declini le questioni ambientali come questioni

prioritarie se non preliminari a qualunque progetto; un aspetto, quest'ultimo, in grado di produrre conseguenze geopolitiche anche di grande importanza nello scenario della temporanea fase asfittica della globalizzazione commerciale.

4. Il ruolo promozionale delle incentivazioni economiche.

Per realizzare il progetto della trasformazione dell'economia in chiave ambientale, un forte impulso è offerto dalle politiche di incentivazione economica e da una programmazione orientata, culminata nel piano di rilancio dell'economia avviato dall'Unione europea a seguito dell'emergenza pandemica. È un programma ambizioso e a valenza globale che il Piano nazionale di rilancio e resilienza assume fra i suoi assi portanti: numerosi settori economici sono interessati al processo di trasformazione dell'economia in chiave ecologica.

Fattori plurimi e trasversali incidono sulla programmazione economica avviata, sull'innovazione tecnologica, sul regime della concorrenza e sul dispositivo del *Recovery plan*²⁶.

Si tratta di un'opzione strategica della Commissione che, invero, non è soltanto riferita al citato fondo europeo ma anche ad altre fonti di finanziamento. Ad esempio, il sostegno per le aree di *transizione giusta* – un «complemento cruciale del *Green deal* europeo e della strategia industriale volto a garantire che i diritti dei lavoratori (...) siano una priorità nell'approccio «ricostruire meglio» per un continente a emissioni zero»²⁷ – nell'ambito del quale è stato attivato un fondo alimentato, in parte dall'Unione europea, in parte dagli Stati membri, ha l'obiettivo di sostenere il processo di riconversione economica dei territori interessati con una particolare attenzione rivolta alla ricerca e all'innovazione tecnologica, al risanamento ambientale, all'energia pulita, alla qualificazione e riqualificazione dei lavoratori, ai programmi di assistenza nella ricerca di un impiego e di inserimento attivo di chi è in cerca di occupazione²⁸.

²⁶ Che destina al sostegno finanziario della transizione ecologica il 37 per cento delle sue risorse.

²⁷ M. MAZZUCATO, *Il Green Deal non può aspettare*, in EAD., *Per una ripresa «green» e «smart»*, in *Non sprechiamo questa crisi*, cit., p. 66.

²⁸ Su questo versante, taluni Stati hanno, per dir così, anticipato l'azione dell'Unione europea. Gli *investimenti verdi* annunciati dalla Germania hanno lasciato intravedere una possibilità anche per gli altri governi di programmare politiche d'investimento che avrebbero potuto determinare valore aggiunto. Un'azione politica rivendicata dai partiti tedeschi che si sono confrontati nella scorsa campagna elettorale. Verosimilmente, saranno le politiche ambientali a determinare la guida del governo, anche per la presenza, data per certa, del partito dei Verdi (assenti per quattro governi). Governo tedesco a parte, la Commissione aveva annunciato che la politica economica dell'Unione avrebbe seguito un percorso di riconversione dell'economia al fine di raggiungere un impatto climatico zero entro il 2050: un'Europa paladina della sostenibilità ambientale e della coesione economica e sociale. Sugli aspetti «politico-istituzionali», v. A. LUCARELLI, *La nomina Von der Leyen. Contorni, orizzonti e questioni di metodo*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, n. 2, 2019.

²² G.L. CECCHINI, *op. cit.*, p. 186.

²³ G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazioni e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, pp. 85 ss.

²⁴ M. CAMPAGNA, *Energia, salute e ambiente: dove opera la contiguità*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *op. cit.*, pp. 129 ss.

²⁵ L. CHIEFFI, *op. cit.*, p. XVII.

Un programma che, anche grazie alle misure descritte e all'approccio ora segnalato, potrà contribuire al processo di trasformazione dell'economia lineare in economia circolare, programma non solo di attuazione costituzionale²⁹, ma anche quale strumento di riconciliazione tra crescita, ambiente e società: un cambiamento di paradigma del sistema economico inserito nel quadro di un ipotetico nuovo ordine giuridico ambientale³⁰ determinato, per così dire, da una rinnovata forza regolatoria da parte del diritto e da un intervento pubblico nell'economia in grado di affrontare i delicati equilibri che si profilano all'orizzonte (basti pensare all'impatto che una tale trasformazione provocherà su molte economie, producendo, verosimilmente, ulteriori forme di disuguaglianze).

5. La Banca europea per gli investimenti. La Cassa depositi e prestiti.

Il principio di progressione delle politiche ambientali trova un forte alleato nelle banche di investimento o di sviluppo e promozione³¹.

La Banca europea per gli investimenti, in particolare, la cui missione è proprio quella di realizzare gli obiettivi dell'Unione (una delle missioni è proprio quella di «mitigare i cambiamenti climatici») ne è un chiaro esempio.

La BEI, oltre tutto, è il principale azionista del Fondo europeo per gli investimenti strategici e ne è anche uno dei principali attuatori: fra i settori chiave di intervento vi è il sostegno finanziario a favore della diffusione delle energie rinnovabili e dei progetti di sviluppo ambientale, sostegno che può essere indirizzato verso soggetti sia pubblici (banche nazionali di sviluppo) sia privati (in particolare piccole e medie imprese, come nel caso dei finanziamenti ottenuti da taluni Paesi scandinavi che hanno usufruito dei finanziamenti BEI per sostenere le citate realtà).

Un altro capitolo significativo relativo alle misure di sostegno della transizione ecologica adottate dalla BEI è quello delle risorse destinate agli enti locali che realizzano misure che agevolino il passaggio alla neutralità climatica³² nella fase di trasformazione della BEI in Banca europea per il clima. Il 40 % dei prestiti erogati

dalla BEI, infatti, ha una correlazione diretta con il clima e l'ambiente; la quota più consistente di obbligazioni verdi a livello mondiale è ascrivita a tale banca con particolare riferimento alle obbligazioni climaticamente responsabili dal punto di vista della sostenibilità per un valore di 34,6 miliardi di euro in 12 anni; i finanziamenti in favore dell'azione per il clima e la sostenibilità ambientale, *ivi* comprese le energie rinnovabili, sono state portate dal 30 al 50 per cento entro il 2025³³: segnali di un approccio innovativo in un settore in grande espansione.

In tale contesto, emerge anche il ruolo della Cassa depositi e prestiti che, pur non essendo tecnicamente una banca, svolge funzioni di finanziamento assai significative in quest'ambito di operatività³⁴. Il decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d. "decreto rilancio")³⁵, ad esempio, prevede un consistente piano di investimenti pubblici nell'economia nei settori strategici (ad eccezione del settore bancario, assicurativo e finanziario) con l'obiettivo della sostenibilità ambientale e, segnatamente, nei progetti industriali di decarbonizzazione e di sostegno dell'economia circolare, nella riduzione dell'uso della plastica, della rigenerazione urbana e per il turismo sostenibile.

In questo senso, e per quanto attiene alla particolare sezione ambientale, si comprende come CDP funga quale strumento di azione e di completamento del piano nazionale di rilancio: viene in evidenza, a tale riguardo, la prospettiva dell'intervento diretto dello Stato nell'economia per la realizzazione di progetti relativi ad operazioni di sostegno e di rilancio del sistema economico-produttivo italiano che sembra essere un elemento in controtendenza rispetto all'impostazione tipica dell'UE che tende a tenere distante lo Stato quale attore diretto nell'economia. Come pure, nella direzione ora segnalata, l'allargamento dello spettro d'azione del *golden power* demarca una più consistente compenetrazione dello Stato nell'economia, prodromica allo sviluppo complessivo di interi settori economici. Uno strumento che non denuncia il liberismo né lo anestetizza, considerato che le regole a tutela del mercato rimangono operative nella dimensione globale. Una manifesta esigenza protettiva dei principali *asset* europei e una base di partenza per una possibile ed auspicata politica industriale.

²⁹ F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. Quad. Dir. Amm.*, n. 1, 2020, pp. 50 ss.

³⁰ E. SCOTTI, *Pandemia, aiuti di Stato e transizione ambientale*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pisa, 2021, pp. 439 ss.

³¹ B. CELATI, *op. cit.*, pp. 129 ss.

³² EUROPEAN INVESTMENT BANK, *Just Transition Mechanism: the EIB and the European Commission join forces in a proposed new public loan facility to finance green investments in the EU*, disponibile online al sito: <https://www.eib.org/en/press/all/2020-130-commission-proposes-a-public-loan-facility-to-support-green-investments-together-with-the-eib>.

³³ Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2021 sulle attività finanziarie della Banca europea per gli investimenti – relazione annuale 2020, disponibile online al sito: [europarl.europa.eu](https://www.europarl.europa.eu).

³⁴ M. BENVENUTI, *La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale*, in *Dir. Cost., Costituzione economica. Nuove trasformazioni*, a cura di O. Chessa, n. 1, vol. IV, 2021, pp. 19 ss.

³⁵ "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19".

6. Aiuti di Stato e Recovery plan. Il quadro temporaneo e le altre disposizioni di riferimento.

Altro aspetto da considerare è quello del rapporto intercorrente tra la normativa in materia di aiuti statali alle imprese e il *Recovery plan* (cioè le regole generali previste nell'ambito del *dispositivo*).

Com'è noto, la normativa in materia di incentivi economici alle imprese per la tutela ambientale è consolidata. Essa si rinviene sia nel quadro delle disposizioni contenute nel Regolamento generale sulle esenzioni dalla notifica preventiva³⁶ sia nella disciplina singolare che fa riferimento alla specifica comunicazione³⁷.

A questo nucleo di norme va aggiunto il quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato che stabilisce una sorta di condizionalità ambientale³⁸ per una pluralità di interventi³⁹. Infatti, alla luce del citato quadro temporaneo, gli aiuti alle imprese che trovano il maggior favore da parte della Commissione sono quelli riguardanti la transizione verde. Il combinato disposto della normativa su esposta costituisce il nucleo base per la realizzazione degli interventi in campo ambientale. Si tratta, peraltro, di aiuti che ricadono nel campo di applicazione dell'art. 107, §3, TFUE⁴⁰, cioè categorie di aiuti discrezionali, comunque sottoposti al vaglio della Commissione che, com'è noto, deve esaminare se l'aiuto non rechi danno agli scambi e alla concorrenza fra Stati membri.

Gli investimenti per favorire la transizione ecologia trovano fondamento, fra l'altro, nell'art. 107, §3, lett. b) che consente, previa autorizzazione, la concessione di aiuti statali alle imprese per la realizzazione di importanti progetti europei: una fattispecie che promuove le iniziative fra pubblico e privato che perseguono interessi comuni di dimensione europea. In questo senso, tale modalità di

promozione e di autorizzazione degli aiuti alle imprese costituisce la riprova di quanto risulti indispensabile il ruolo dello Stato orientato allo sviluppo comune e che, soprattutto, la complessità del processo della transizione ecologica richieda la presenza strutturale e strutturata del "pubblico".

E, inoltre, il regolamento che esenta dalla notifica preventiva determinati aiuti di carattere orizzontale dedica agli aiuti all'ambiente un "capitolo" non irrilevante, dato che, per il tramite della non sottoposizione alla previa notifica, gli Stati dispongono di più ampi margini di intervento nella predisposizione di programmi per la conversione dell'economia in chiave ecologica, anche se, in taluni casi, non al di là di determinate soglie.

Del resto, l'art. 107, §3, lett. b), TFUE consente l'autorizzazione degli aiuti di Stato che realizzino «importanti progetti di comune interesse europeo» qual è, per l'appunto, il "sistema" di incentivazione economica concentrata in materia ambientale. La Commissione ritiene, infatti, che tali progetti possano contribuire in modo rilevante alla crescita economica, all'occupazione e alla competitività dell'industria e dell'economia dell'Unione europea. I progetti in questione sono suscettivi di ingenerare effetti positivi anche in termini di collaborazione fra pubblico e privato: il settore ambientale riassume queste caratteristiche di compatibilità delle misure di incentivazione proprio al fine di intraprendere iniziative imprenditoriali su larga scala⁴¹.

Il richiamo agli effetti positivi nel mercato interno, oltre tutto, rientra perfettamente nella "nuova" logica di considerare il mercato interno non soltanto in termini economici ma anche sociali e ambientali: un concetto che sembra ormai un'acquisizione delle traiettorie da seguire per stabilire una più stretta correlazione tra il principio del mercato aperto e in libera concorrenza e i possibili effetti positivi di natura extraeconomica determinati dalle politiche per lo sviluppo.

Non solo: anche nella disciplina relativa alla autorizzazione degli aiuti alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione tecnologica pertiene alle potenzialità di concessione di aiuti alle imprese: il combinato disposto di cui agli articoli 179 e 107, §, lett. b), TFUE dischiude scenari ampi di riconversione dell'economia nella prospettiva ambientale. Si tratta, quindi, di un ambito di operatività già disciplinato che permette un agevole quadro programmatico comune (fra Stati, fra Stati e soggetti privati)⁴².

³⁶ Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

³⁷ Comunicazione della Commissione – *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020*.

³⁸ E. SCOTTI, *Pandemia, aiuti di Stato e transizione ambientale*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pisa, 2021, pp. 439 ss.

³⁹ Si è detto che, ad esempio, non sono state poste condizionalità ambientali per la concessione di aiuti di Stato in favore di settori come quello del trasporto aereo (cfr. M. MAZZUCATO, *Il Green Deal non può aspettare*, cit., 68): tuttavia, nella fase pandemica, la Francia ha ottenuto l'autorizzazione di aiuti di Stato per 7 miliardi di euro in favore di Air France con la clausola della riduzione del 50 per cento di emissione di CO₂ per i voli nazionali entro la fine del 2024 (cfr. EUROPEAN COMMISSION – Press release, *State Aid Commission approves French plans to provide 7 billion euros in urgent liquidity support to Air France*, Bruxelles, 4 May 2020).

⁴⁰ Tribunale di I grado, 15 dicembre 1999, cause riunite T-132/96 e T-143/96, *Freistaat Sachsen, Volkswagen AG e Volkswagen Sachsen GmbH c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, II-3663.

⁴¹ Comunicazione della Commissione – *Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo*, 2014/C 188/02, punti 2 e 3.

⁴² Comunicazione della Commissione – *Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione*, 2014/C 198/01, punti 4, 5 e 36.

Inoltre, la stessa comunicazione della Commissione concernente gli aiuti all'ambiente e all'energia del 2014 – che, peraltro, copre l'arco temporale 2014-2020 – favorisce, per l'appunto, il raggiungimento di obiettivi di interesse comune grazie ad aiuti rivolti alla crescita sostenibile «al fine di agevolare la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, competitiva e a basse emissioni di CO₂»⁴³.

Invero, in questa fase, la Commissione rivolge agli Stati un invito ad operare, in particolare, nel settore ambientale in quanto si ritiene che esso possa rappresentare uno dei volani della ripresa⁴⁴: ecco perché l'emergenza può rappresentare un fattore positivo di accelerazione dei processi di riconversione industriale, di trasformazione delle modalità di produzione, di valorizzazione dei beni culturali in chiave ambientale, di programmazione di rigenerazione urbana, e così via.

La trasformazione dell'economia lineare in economia circolare, peraltro obiettivo dell'Unione ai sensi degli articoli 3, §3 e 21, §2, lett. *d*) ed *f*) del TUE, è peraltro un tema risalente della Commissione che si è impegnata a rendere più "accessibili" gli aiuti di Stato alle imprese a partire dal piano di azione del 2005⁴⁵, dalla comunicazione sulla modernizzazione degli aiuti di Stato⁴⁶ (in linea con gli obiettivi del progetto Europa 2020⁴⁷).

6.1. Logiche differenti.

In ogni caso, al di là delle migliori intenzioni (politiche), le questioni giuridiche sottostanti in punto di applicazione della disciplina degli aiuti di Stato restano invariate: i criteri di autorizzazione, consolidati in anni di attività della Commissione, non consentono di affermare la sussistenza di politiche keynesiane, giacché i presupposti restano comunque quelli di non alterare le condizioni del mercato e di favorire, dunque, la concorrenza.

⁴³ Comunicazione della Commissione – *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente*, cit., punto 30.

⁴⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Modifica del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza Covid-19*, 8 maggio 2020, cit., punto 9.

⁴⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato. Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato*, Bruxelles, 7 giugno 2005, (COM)2005 107 def., II-7.

⁴⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, COM/2012/0209 final, punto 8.

⁴⁷ J. KAVANAGH, N. ROBINS, *Introduction to State Aid Law Policy*, in K. BEACON (ed), *European Union Law of State Aid*, Oxford, 2017, p. 14.

Tale considerazione è valevole non soltanto per verificare le condizioni di compatibilità ma anche, in particolare, per l'eventuale corrispondenza tra la disciplina, sostanzialmente immutata ma agevolata al piano procedurale, degli aiuti di Stato e il dispositivo contenuto nel citato regolamento sul *Recovery plan*. Andrebbe valutato, in altre parole, il grado di compenetrazione della disciplina dell'uno nell'altro ovvero se i due quadri disciplinari vivano o possano vivere vita autonoma in uno scenario disciplinare composito e arricchito di elementi certamente innovativi sul piano della strategia politico-economica.

La risposta a tali quesiti sembrerebbe agevole, nel senso di ritenere che i criteri per l'autorizzazione degli aiuti di Stato, tuttavia, non sono sovrapponibili alle altre misure in campo ambientale⁴⁸.

La logica sottesa alla disciplina del controllo degli aiuti di Stato è profondamente diversa da quella del *Recovery plan*.

Nel primo caso, l'obiettivo basilico è quello della tutela della concorrenza: gli aiuti devono essere notificati alla Commissione o rientrare nel campo di applicazione del regolamento sulle esenzioni dalla notifica preventiva e comunque non devono recare un danno attuale o potenziale agli scambi nel mercato interno. Nel secondo, le regole per favorire la transizione ecologica sono perlopiù focalizzate sul principio di progressione e rispondono ad una logica programmatica che esula dalle fattispecie concrete inerenti al controllo degli aiuti. Infatti, tale principio risponde ad una logica non immediatamente ascrivibile alla matrice economica ma amplia il suo orizzonte applicativo a situazioni più ampie. In questo senso, il "ritorno del diritto" punta a restituire alla protezione ambientale *standard* normativi qualificati che non possono conoscere arretramenti⁴⁹.

6.2. Condizionalità.

L'attivazione delle risorse del *Recovery plan*, inoltre, non amplia a dismisura le maglie del bilancio pubblico: le condizionalità riguardanti, ad esempio, i disavanzi eccessivi visualizzano anche il termine della sospensione del Patto di stabilità e crescita che tornerà per l'appunto ad essere vigente in tutti i suoi elementi alla fine del 2022; l'attivazione della clausola generale di salvaguardia dinanzi a situazioni di grave recessione economica, consente il temporaneo scostamento dalla politica fiscale virtuosa e il congelamento della sorveglianza economica⁵⁰. Una clausola

⁴⁸ R. FEDERICO, *op. cit.*, p. 174.

⁴⁹ V., ad esempio, quanto stabilito dalla Corte di giustizia CE, 26 novembre 2002, causa C-202/01 in ordine al principio di precauzione.

⁵⁰ S. RIELA, *Quale futuro per il Patto di Stabilità?*, in www.ispionline.it, 12 marzo 2021.

che, al suo spirare, restituirà consistenza ai vincoli finanziari che torneranno ad essere guida e motore della “vita europea”.

I criteri per autorizzare gli aiuti all’ambiente, differenti sotto il profilo sia quantitativo sia qualitativo (in relazione alle tipologie di interventi), presidiano il sistema nel suo complesso e non contribuiscono a “mitigare” la portata delle regole concorrenziali.

In definitiva, gli interventi che dovranno favorire la transizione ecologica non costituiscono una deroga alle regole in materia di concorrenza applicabili agli Stati anche alla luce della situazione ambientale del pianeta. In questo senso, se la programmazione pluriennale europea incrocia la più ampia condivisione in termini di indirizzo, le risorse statali incontrano la concorrenza che non si giocherà evidentemente soltanto fra Stati europei ma avrà ricadute a livello globale.

7. La legge europea sul clima. Il principio di adattamento.

La proposta di regolamento della Commissione relativamente alla legge europea sul clima⁵¹ – che «renderà irreversibile la transizione verso la neutralità climatica»⁵² – ha l’obiettivo di uniformare le strategie ambientali degli Stati membri in ordine alla riduzione e all’assorbimento delle emissioni di gas serra istituendo un meccanismo di controllo sull’obiettivo da perseguire e un sistema di monitoraggio quanto alla sua attuazione (l’obiettivo è, per l’appunto, la neutralità climatica entro il 2050).

Si tratta di un processo che ha visto, peraltro, il raggiungimento di un accordo in sede di Consiglio il 17 dicembre 2020 nel quale è stato fissato un nuovo obiettivo dell’Unione europea che prevede la riduzione delle emissioni da gas serra di almeno il 55% entro il 2030⁵³.

Il sistema di controllo prevede, nel caso di mancata o parziale attuazione delle disposizioni di contrasto alle emissioni, che la Commissione rivolga una raccomandazione allo Stato membro interessato con l’obbligo di pubblicità del suddetto mancato raggiungimento dell’obiettivo, allo scopo di rendere pubbliche le inadempienze con una forte ripercussione anche al piano reputazionale e quindi economico.

Oltre tutto, il continuo aggiornamento del documento sul *Green deal* (in realtà si tratta di specificazioni e della sua attuazione in progressione) è stato completato da una recente comunicazione sulla *Strategia di attuazione del Green deal* denominata *Building a Climate-Resilient Future – A New EU Strategy on Adaptation to Climate Change*, del 21 febbraio 2021. Il criterio dell’adattamento, presente anche nella c.d. legge europea sul clima, è una condizione necessaria per conseguire l’obiettivo dichiarato di riduzione delle emissioni.

La questione dell’adattamento presenta numerosi fattori da tenere presente come indicati dalla Commissione: elementi prescrittivi e conformativi obbligano gli Stati ad attivare le risorse economiche disponibili per fronteggiare la situazione di rischio e restituire un’economia sostenibile dal punto di vista ambientale. Le ricordate condizionalità economico-finanziarie sembrano non lasciare spazio a facili entusiasmi: espressamente previste dal *dispositivo*, esse si strutturano in forma aggravata anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi economici, tratto distintivo rispetto ai fondi degli altri programmi europei⁵⁴.

Invero, la spinta propulsiva del *Next generation Eu* è quella di una finalizzazione conformativa che, attraverso i finanziamenti, “suggerisce” ai governi azioni politico-legislative e orientamenti nella direzione della transizione ecologica. In tal modo, la visuale giuseconomica mostra un indirizzo volto a costruire una sorta di nuovo ordine giuridico ambientalmente orientato: in definitiva, l’obiettivo della sostenibilità ambientale non può prescindere da un approccio giuridico di scopo. L’insieme delle regole poste per conseguire il progetto di una sostenibilità ambientale condivisa si fonda su una strategia che ha nel diritto il suo nucleo fondamentale e centro di raccordo delle politiche. Tale approccio non trasfigura il principio concorrenziale né impatta in termini di limitazione della libertà di iniziativa economica: si scorge il superamento esclusivista in ordine alla riferibilità alla sola iniziativa privata in campo economico e si intravede una prospettiva sviluppatista di inedito conio, almeno nel nostro, come in molti Paesi europei. Si tratta, dunque, di osservare la fenomenologia giuridico-economica in termini di attuazione dei principi del *Developmental State* quale portato di una cultura giuridica ed ambientale che muove dall’esigenza di uno Stato presente nelle dinamiche economiche in termini di generatore di sviluppo attraverso strutture e risorse proprie e, soprattutto, come se agisse alla stregua di un imprenditore privato.

⁵¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (Ue) 2018/1999 (c.d. Legge europea sul clima).

⁵² M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, cit., p. 129.

⁵³ COMMISSION EUROPÉENNE, *Accroître les ambitions de l’Europe en matière de climat pour 2030. Investir dans un avenir climatiquement neutre, dans l’intérêt de nos citoyens*, Bruxelles, 23.10.2020, COM(2020) 562 final /2.

⁵⁴ T. MONACELLI, *Recovery plan, un prestito con precise condizioni*, in www.lavoce.info, 22 dicembre 2020.

8. Programmazione nazionale per l'energia e il clima.

Un approccio ambientalmente orientato nella programmazione è insito nel decreto-legge n. 111 del 2019⁵⁵, che delinea una gamma di interventi volti a contrastare il cambiamento climatico, in linea con la programma nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

Si tratta, anche in questo caso, dell'onda lunga della strategia europea contenuta nel regolamento n. 1999 del 2018⁵⁶ con il quale si individua un orizzonte temporale di intervento che copre il decennio 2021-2030 inerente agli obiettivi nazionali in ordine all'efficienza energetica, alle fonti rinnovabili e alla riduzione delle emissioni di CO₂, al mercato unico dell'energia e alla competitività, allo sviluppo e alla mobilità sostenibile, e così via.

Il piano del governo italiano inviato alla Commissione nel gennaio del 2020, che recepisce quanto previsto dal decreto-legge sopra citato e dagli indirizzi del *Green deal* di cui alla legge di bilancio per il 2020, prevede, fra l'altro, il coordinamento funzionale delle politiche pubbliche in vista del raggiungimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile come sanciti dall'ONU nel 2015⁵⁷, obiettivo formalizzato dall'art. 1 del d.l. 111 del 2019 che prevede la conformazione di tutti gli interventi al raggiungimento di contrasto ai cambiamenti climatici e al miglioramento della qualità dell'aria: una disposizione che anticipa, in un certo senso, quanto contenuto dal dispositivo europeo sui fondi PNRR relativamente alla sottoposizione di qualunque progetto alla necessaria non dannosità per l'ambiente.

La novella del 2019, inoltre, ha trasformato (non solo) simbolicamente il CIPE in CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile), l'ultimo tassello di un mosaico istituzionale che ha assegnato a tale comitato interministeriale funzioni di governo dell'economia assai significative. È un segnale da non trascurare perché l'indirizzo politico-economico risulta essere la ragione basilica di ogni intervento del processo di riconversione dell'economia in chiave ambientale.

⁵⁵ "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CEE sulla qualità dell'aria".

⁵⁶ Regolamento (UE) 2018/1999 dell'11 dicembre 2018 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁵⁷ Piano nazionale per l'energia e il clima, Ministero per lo sviluppo economico, Dicembre 2019, p. 4.

Inoltre, l'opzione di denominare un ministero alla transizione ecologica costituisce un ulteriore strumento d'avanguardia nello scenario complessivo della programmazione: il decreto-legge n. 22 del 2021⁵⁸ accorpa le funzioni del ministero dell'ambiente con quelle dell'energia (elemento, questo, fondamentale per la realizzazione di una politica energetica nazionale) e istituisce un comitato interministeriale per la transizione ecologica, un segnale di attenzione verso il governo dell'economia ambientale che assume una portata più ampia e comprensiva anche rispetto alle azioni ad ampio raggio che saranno intraprese nell'attuazione del PNRR.

Fra le tante novità, assume un particolare rilievo la "finanza climatica", che richiama l'espressione già utilizzata a livello OCSE nel *report* dedicato al *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2018* che, in verità, non allude agli strumenti di natura finanziaria quanto ai finanziamenti verso attività ambientalmente sostenibili: riduzione gas serra, riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici e migliorare l'adattabilità e la resilienza. A livello ONU l'espressione assume una valenza diversa, come indicata dalla *United Nations Framework Convention on Climate Change*, cioè come investimento predisposto da un Paese industrializzato per favorire i cambiamenti climatici nei Paesi in via di sviluppo nel quadro dell'obiettivo 100 miliardi di dollari, un progetto che prevede la mobilitazione, da parte dei paesi sviluppati, di tale ammontare appunto per contrastare i cambiamenti climatici nei paesi in via di sviluppo (la maggior parte di tali finanziamenti, circa il 70 per cento, provengono da risorse pubbliche).

9. Brevi note conclusive.

Crescita economica e sostenibilità ambientale sembrano essere diventati due fattori di un unico programma. La questione investe tematiche giuridico-economiche delle quali si discute da già tempo che fanno riferimento alla teorica della *Environmental economics*, una corrente di pensiero che assume come nuovo paradigma la coesistenzialità dello sviluppo e della sostenibilità. Si è detto in principio della poca considerazione al tema della scarsità delle risorse naturali in sede multilaterale, un elemento che, peraltro, non è stato ancora del tutto accantonato in quanto proprio la corrente di pensiero sopra richiamata ha fatto proprio l'assunto in base al quale il capitale naturale è surrogabile da altri fattori come, ad esempio, la tecnologia o il capitale: l'ambiente diventa fattore di produzione e concorre alla realizzazione di nuovo valore, come nel sistema delle filiere. L'assunto neoclassico

⁵⁸ "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19".

sottostante non fa intravedere soluzioni che tengano conto dell'esaurimento delle risorse naturali.

Una sostenibilità forte, improntata cioè ad una visione se non totalitaria almeno onnicomprensiva, espansiva e diffusa della questione ambientale e dell'uso delle risorse, richiede, secondo un diverso ordine di ragioni, un approccio riduzionista nell'uso delle risorse.

Ed allora, ecco che, in verità, torna la propensione a mantenere vivo il concetto, insito nel principio di precauzione, della cosiddetta impronta ecologica: la Commissione europea ha fatto proprio questo concetto-indicatore quale strumento di misurazione di talune risorse naturali. Non una trasformazione vera e propria ma una sorta di rielaborazione di principi già presenti nell'ordinamento dell'Unione europea, peraltro, non sempre applicati, soprattutto perché, pur contenendo sanzioni anche significative, non hanno contribuito ad affermare definitivamente la cultura della prevenzione, configurando quella che si può definire come una sostenibilità resistente.

La rivoluzione, o per utilizzare il lessico polanyano, la grande trasformazione⁵⁹ economica, ambientale ed energetica⁶⁰, implica la rottura o il superamento del modello dell'economia lineare. Una trasformazione non semplice che comporta, al piano giuridico, una nuova fase del governo dell'economia: una *constituency* economico-ambientale indirizzata allo sviluppo sostenibile, non quale semplice cornice di un approccio politicamente identificabile, ma quale strumento di conformazione normativa della trasformazione/conversione economica ambientalmente sostenibile. Echeggia, in questa visione, la prospettiva schumacheriana dell'economia e l'elaborazione concettuale di economisti come Claire Brown: si tratta di una proiezione neoumanista dell'economia che svincola l'*agere* economico dall'alveo esclusivamente razionale per collocare la sua azione in ambiti e progetti compatibili con la tutela dell'ambiente.

Istruzione, Ricerca, Cultura. Appunti sul PNRR

di ROBERTA CALVANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. PNRR, tra condizionalità e opportunità. – 3. Istruzione. – 4. Scuola. – 5. Università e Ricerca. – 6. Il posto della cultura.

1. Introduzione.

La pandemia ci ha insegnato, o forse è ormai quasi tempo di dire “avrebbe dovuto insegnarci” molte cose in numerosi ambiti. Probabilmente, nella psiche di chiunque legga, questa frase avrà evocato immagini e temi diversi. Certo è che, almeno nella visione del costituzionalista, essa ha svolto la funzione di una lente di ingrandimento che ha evidenziato la crucialità di alcune materie e l'insufficienza delle risorse ad esse destinate dal legislatore negli ultimi decenni. Il riferimento alla sanità è probabilmente il primo che viene alla mente, ma ripercorrendo col pensiero gli ultimi due anni si può tranquillamente affermare che abbiamo anche compreso quanto la ricerca scientifica sia vitale per affrontare le nuove minacce e le nuove sfide che l'epoca contemporanea ci prepara, ricerca che non vive se non in presenza di un *habitat* che la sorregga, quello di un adeguato e funzionante sistema universitario e degli Enti di ricerca (§ 4). Siamo poi tornati a riflettere sulla centralità dell'istruzione e della scuola nella convivenza civile. La scuola è oggi avvertita come la comunità che deve poter essere sicura e continuare ad operare in qualsiasi momento, dopo che l'Italia è stata la nazione che più a lungo ha utilizzato la didattica a distanza nelle prime ondate della pandemia, con i problemi che ne sono seguiti, derivanti non solo dall'isolamento di bambini e ragazzi, il trauma derivante dalla perdita della socialità, ma anche il danno incalcolabile ai livelli di istruzione, e quello prodotto dal divario digitale che ha escluso dal diritto all'istruzione importanti sacche della popolazione studentesca.

La scuola tuttora sconta un importante ritardo nell'adeguamento di strutture e risorse alla necessità che ora si prospetta, di convivere per un tempo indeterminato con il virus. Paradossalmente, sebbene negli intenti del terzo Governo della XVIII legislatura proprio la scuola fosse una delle comunità cui dedicare la maggiore attenzione, proprio in relazione ad essa si è nuovamente riscontrato il ritorno alla consueta miopia della classe politica nelle scelte della legge di bilancio, non appena è sembrata allentarsi minimamente la morsa del contagio, pur se a latere rispetto alle importanti risorse ad essa dedicate dal PNRR (§ 3). In particolare, nella legge di bilancio 2022 (n. 2344 del 2021), prima dell'approvazione, le risorse previste nella missione “Istruzione scolastica” sono ridotte del 5,2% rispetto a quanto previsto nella legge n. 143 del

⁵⁹ K. POLANY, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, 2010.

⁶⁰ Su cui, v. V. TERMINI, *Energia. La grande trasformazione*, Roma-Bari, 2020, in particolare, p. 24, ove si pongono in risalto le conseguenze della trasformazione energetica anche al piano degli equilibri geopolitici: «su questo si gioca gran parte della *leadership* industriale dell'Occidente nei confronti della Cina e dell'Oriente».

2021 (di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021), prevedendo poi, misure nei confronti del personale docente che avevano il sapore dell'ideologia, ma non consentono di dimenticare le cifre OCSE sulle retribuzioni¹. Nell'art. 108 del disegno di legge di bilancio, infatti, in luogo di misure per garantire la sicurezza e la prevenzione del contagio nelle aule scolastiche (eliminando le cosiddette "classi pollaio") o per il rinnovo del contratto dei docenti con retribuzioni tra le più basse dell'area OCSE, si era previsto di premiare in modo particolare "la dedizione nell'insegnamento", proseguendo l'opera di aziendalizzazione della scuola pubblica che già tanti guasti ha prodotto, con misure discutibili non tanto perché sembravano replicare la retorica del "miglior dipendente del mese", privilegiando la logica della competizione rispetto a quella della cooperazione, ma soprattutto perché, tramite strumenti di questo tipo, si decentra l'impiego delle risorse economiche destinate alle retribuzioni dei docenti presso i dirigenti scolastici, con l'effetto di distoglierle dal loro impiego primario. Le vive proteste dei sindacati hanno portato poi allo stralcio di questa misura, tramite cui si voleva mettere in secondo piano l'esigenza di garantire un'adeguata retribuzione dei docenti, ai sensi dell'art. 36 Cost., funzionale alla garanzia di una effettiva libertà di insegnamento, che come Crisafulli sottolineava, contempla al suo interno la garanzia di status, cioè di una retribuzione adeguata. E la libertà di insegnamento è a sua volta alla base della garanzia del diritto all'istruzione².

Questo dato in qualche misura indica quanto l'esperienza vissuta sia forse occorsa invano, o che ciò si potrà dire se non si saprà *ricordare*, anche evidenziando questi profili negli studi e nel dibattito costituzionalistico, considerandoli centrali anche rispetto alla fase attuale, su cui ci si soffermerà a breve, di impiego delle cospicue risorse messe a disposizione dall'Ue. Infine, nei lunghi mesi di isolamento dagli altri, sembrava essersi compreso come non mai quanto la cultura possa rappresentare non solo una voce del PIL, ma un nutrimento per l'anima, in una società in cui ciascuno di noi, ridotto a mero *homo oeconomicus*, finisce col perdere il senso di sé, dell'altro, dell'esistenza. Cinema, teatri, biblioteche, musei, sale da concerto, lungamente chiusi, mentre già bar, ristoranti, palestre e centri commerciali tornavano all'attività consueta, sono stati un silenzioso simbolo di una ferita all'idea stessa del ruolo della cultura, relegata a funzione secondaria anziché essere valorizzata come momento di emancipazione della persona umana. E anche oggi, alla luce degli sviluppi più recenti, si conferma l'impressione che essa rischi

di soccombere, schiacciata dalle spinte prevalenti del mercato e di chi ne trae vantaggio, come si vedrà nella conclusione di queste riflessioni (§ 5), venendo relegata ai margini dell'idea di società che traspare dal testo del Piano di ripresa e resilienza varato dal Governo italiano e trasmesso, con sequenza non casuale, alla Commissione Ue e poi alle Camere il 30 aprile 2021.

2. PNRR, tra condizionalità e opportunità.

Prima di esaminare i diversi ambiti tematici assegnati al presente intervento, appare necessario soffermarsi almeno brevemente sui meccanismi alla base della distribuzione della più importante mole di investimenti pubblici mai messa a disposizione dall'UE, che ha come antecedente storico paragonabile solamente il Piano Marshall³. Non solo le numerose condizionalità poste nel *Next generation EU*, ma già prima dell'approvazione del fondo, il meccanismo stesso delle condizionalità, tornato in auge anche in relazione alle modifiche al *Meccanismo europeo di stabilità*, ha suscitato un ampio dibattito nella dottrina costituzionalistica italiana⁴.

La lettura critica più accesa identifica in quelle condizionalità uno strumento di compressione dei principi del costituzionalismo, che istituirebbero una sorta di "mercato delle riforme"⁵, in base al quale lo Stato perderebbe ulteriormente la sua sovranità, venendo secondo questa tesi quasi ricattato in cambio dell'ottenimento di un aiuto finanziario, rispetto al quale si mette in risalto la sua natura solo parzialmente definibile come *liberalità*. Invero, questo meccanismo è proprio alla base di tutta la storia del processo di integrazione europea, che tramite la prospettiva funzionalista ricollega il processo di armonizzazione delle legislazioni nazionali e di cooperazione in determinati ambiti materiali, poi sviluppatasi in modo incrementale e progressivo, ad un vantaggio di carattere economico per gli Stati membri. Da questo punto di vista non saremmo di fronte ad una novità, ma semmai al disvelamento del meccanismo di fondo dell'integrazione e ad una sua, più o meno chiara, ulteriore forma di regolamentazione normativa, nel quadro delle misure di reazione alla pandemia da parte del UE.

L'idea stessa del mercato unico, con le conseguenti riforme che nel tempo hanno condotto a progressive misure di privatizzazione e liberalizzazione di attività e

¹ Come fotografate annualmente nel rapporto OCSE, *Education at a glance*.

² Secondo cui l'art. 33 Cost. comprendeva al suo interno altresì una «norma di garanzia dello status professionale dell'insegnante», involgente «concrete garanzie di stato giuridico e di carriera che ne assicurino e tutelino la effettiva indipendenza e quindi libertà», V. CRISAFULLI, *Scuola e Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 55 ss.

³ Evidenzia il parallelismo con riferimenti significativi F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo*, 2/2021, 52 ss.

⁴ Tra gli altri v. F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, 25 ss.; sul Mes A. MANGIA, *Il Trattato Mes, la Costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in Id. (a cura di) MES, *L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia 2020.

⁵ A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irrimediabile*, in *Dopo le crisi, Dialoghi sul futuro dell'Europa*, a cura di E. Mostacci - A. Somma, Roma 2021, 229.

servizi derivanti dall'adesione ad esso dell'Italia, ha comportato l'adesione ad un determinato disegno di Costituzione economica derivante dal Trattato e da altri atti normativi dell'Ue, che hanno prodotto, come è noto, una estrema forzatura di quello prefigurato nella Costituzione del 1948. Il conseguente prevalere di un modello di politica economica che vede al centro le quattro libertà fondamentali del Trattato, e la concorrenza come paradigma dominante sono oggetto di un'ampia letteratura costituzionalistica da decenni.

Non è possibile in questa sede svolgere ulteriori approfondimenti in proposito, basti tuttavia ricordare come tali scelte sono state portate avanti in quanto la partecipazione al processo di integrazione ha rappresentato, soprattutto inizialmente, per l'Italia una grande opportunità di sviluppo e modernizzazione, oltre che di innalzamento dei livelli di tutela di alcuni diritti fondamentali, venendo poi solo in epoca più recente la nostra economia penalizzata dalle dinamiche della politica Ue, dai cui equilibri tuttavia - anche per responsabilità delle sue mutevoli e poco attrezzate compagini governative - il nostro Paese è rimasto emarginato e penalizzato.

Pur senza farsi troppe illusioni, si può ritenere che la partita della direzione che il processo di integrazione potrà assumere, nella sua ripartenza dopo la pandemia, sia invero ancora aperta, e non possono dunque ritenersi ineluttabili tutte le scelte sin qui assunte. Questa osservazione appare tanto più fondata se si considera che nel Trattato Ue sono presenti, quasi come cellule dormienti, principi e norme che consentono di immaginare un progetto dove trovi uno spazio il welfare, l'ambiente, la crescita sostenibile. Va inoltre segnalato che nello stesso regolamento del *Recovery and resilience facility* (RFF) tra gli obiettivi enunciati all'art. 4.1 c'è quello rappresentato dalla coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione. Si prevede che lo strumento in questione debba contribuire «alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a *incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità*, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo». Le riforme richieste all'Italia in questa circostanza sono allora sì oggetto di «mercato», ma si deve anche ammettere che esse sono in larga parte richieste in vista del non più rinviabile efficientamento della pubblica amministrazione, della giustizia, della scuola, della sanità rispetto ai loro cronici e conclamati mali, tutte riforme che, non si può che riconoscere, il legislatore italiano non ha assunto per lunghi anni, e che solo sotto minaccia di sanzioni sarebbe probabilmente indotto a deliberare nell'arco di una legislatura.

Da questo punto di vista, iniziando ad approcciarsi al tema dell'istruzione, va ricordato come dalle Linee guida della Commissione Ue (pubblicate il 17 settembre 2020, e poi ancora il 22 gennaio 2021) si evince come sia stata svolta una vasta

indagine. Alla luce della stessa è stato segnalato come l'emergenza della pandemia abbia mostrato «la necessità di migliorare l'apprendimento e le competenze digitali, in particolare per quanto riguarda gli adulti in età lavorativa e l'apprendimento a distanza. Investire nell'istruzione e nelle competenze è fondamentale per promuovere una ripresa intelligente e inclusiva e per mantenere la rotta verso la transizione verde e digitale. A tale riguardo i risultati in termini di istruzione e formazione continuano a rappresentare una sfida importante per l'Italia». Non è questa la sede per mettere approfonditamente in discussione da un punto di vista costituzionalistico né tantomeno pedagogico le categorie di stampo aziendalistico impiegate in materia di istruzione, e gli strumenti indicati per la misurazione della *performance* del sistema scolastico⁶, resta tuttavia l'attendibilità di fondo della segnalazione secondo cui «il conseguimento delle competenze di base varia notevolmente tra le regioni e il tasso di abbandono scolastico è ben al di sopra della media dell'Unione (13,5% contro 10,3% nel 2019), in particolare per gli studenti che non sono nati nell'Unione (33%). In un contesto di limitazione della mobilità, le disparità regionali e territoriali rischiano di inaspriarsi». A seguito di tale notazione si è tuttavia ritenuto come, da questa prospettiva, fosse particolarmente importante investire nell'apprendimento a distanza, e nelle infrastrutture e nelle competenze digitali di insegnanti ed alunni, laddove la priorità per infrastrutture «materiali» del sistema nazionale dell'istruzione, inadeguate e spesso fatiscenti sembra rimanere in secondo piano.

Nell'analisi svolta, si segnala con preoccupazione inoltre che l'Italia abbia una percentuale di laureati in scienze e ingegneria inferiore alla media dell'Unione e che il tasso di istruzione terziaria rimanga molto basso (27,6 % nel 2019), ma la diagnosi non è sommata alla riflessione sulle cause di questo fenomeno: le ridotte risorse destinate al settore dell'istruzione nell'ultimo quindicennio, sommate ad un sistema di tassazione studentesca che vede gli studi universitari in Italia inaccessibili per larghe fasce della popolazione.

Altro punto segnalato nell'indagine è quello per cui, rispetto a nazioni con situazioni comparabili dal punto di vista economico e sociale, in Italia le imprese investono meno nella formazione in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione per i loro dipendenti. Viene poi evidenziato un basso tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati alla formazione, alla luce della contrazione del numero dei posti di lavoro accessibili da personale privo di titoli di studio. «Il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale

⁶ Si v. M. BALDACCINI, *La scuola al bivio. Mercato o democrazia?* Milano, 2019, p. 57 ss. e, se si vuole, il mio *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019, p. 34 ss.

continuano a essere più che mai cruciali per consentire ai lavoratori di acquisire competenze rilevanti per il mercato del lavoro e per promuovere una transizione equa verso un'economia più digitale e sostenibile⁷.

3. Istruzione.

A fronte del quadro offerto dalle istituzioni Ue, lo sguardo al sistema nazionale dell'istruzione, mostra un panorama che trova innanzitutto nella situazione economica e sociale le basi della sua crisi. Per chi avesse occhi per vedere, l'Italia degli anni 2000 si palesava già in estrema difficoltà prima della pandemia. Un rapporto del CNEL segnala che nel 2018 in Italia erano più di 3 milioni (3.039.268) i minori a rischio di povertà o esclusione sociale e *1,6 milioni i minori che vivevano in condizioni di povertà assoluta*. La crisi derivante dalla pandemia lascia intravedere un ampliamento di questa platea⁸.

L'emergenza riguardava poi anche i livelli di istruzione, che vedevano una posizione drammatica dell'Italia rispetto all'intera area OCSE, composta da trentacinque nazioni avanzate⁹. I dati negativi concernevano il numero laureati, lo stipendio medio degli insegnanti nell'arco della carriera; la spesa in R&S su percentuali del PIL ed in particolare la spesa per istruzione terziaria in Ue, in Italia rappresentata dallo 0,3% del PIL, mentre in Ue è lo 0,7%. Infine la spesa italiana per istruzione universitaria la pone all'ultimo posto in Ue, sotto Bulgaria, Romania, Lituania, con un investimento che è meno di metà di quello erogato in UK e Svezia.

A fronte di tali problemi si è elaborata nel PNRR la Missione 4, denominata "Istruzione e ricerca", con la quale il Governo intende attuare una strategia basata sui seguenti assi portanti: il miglioramento qualitativo e l'ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione; il miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti e docenti; l'ampliamento delle competenze dei discenti ed il potenziamento delle infrastrutture scolastiche; la riforma ed ampliamento dei dottorati; il rafforzamento della ricerca e la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base ed applicata, da condurre in sinergia tra università e imprese; il sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico; il potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione.

Si esamineranno quindi alcuni dei punti salienti in tali ambiti, per riflettere sull'efficacia delle misure messe in cantiere rispetto alle criticità evidenziate nel quadro di partenza, che non si limitano alla carenza innegabile di risorse

finanziarie, ma derivano anche da un quadro normativo estremamente complesso, sia sul piano costituzionale, ove è disegnato un intricato sistema di competenze legislative sovrapposte, sia sul versante legislativo, nel quale il moltiplicarsi dei centri decisionali tra centro e periferia, e con essi delle rispettive competenze amministrative, risultano farraginosi e conseguentemente inefficienti. Non è necessario ricordare che l'istruzione è materia riservata alla competenza legislativa dello Stato per quanto concerne le norme generali, di competenza concorrente, salvo quanto attiene alla zoppicante autonomia scolastica, e alla materia residuale regionale denominata "istruzione e formazione professionale", e che l'individuazione dei confini delle rispettive competenze sovrapposte e stratificate ha necessitato dell'intervento reiterato della Corte costituzionale per chiarire i molti punti oscuri derivanti dal ridisegno del Titolo V della parte seconda della Costituzione¹⁰.

Il PNRR, nonostante il numero elevato di pagine, è in realtà molto stringato e poco esplicativo sulle azioni da realizzare in concreto; si tratta di un documento che ha prevalentemente la funzione di impegnare degli investimenti, e non di descrivere nel dettaglio i progetti¹¹. All'interno della già richiamata Missione n. 4, tra le priorità trasversali da realizzare meritano menzione, per il collegamento con i temi qui esaminati, la n. 4.1 concernente i "Giovani", che poi lascia spazio alla n. 4.1.3 "Istruzione e ricerca", 4.2 Parità di genere, 4.3 Mezzogiorno. Nell'ambito delle politiche pubbliche investite dal PNRR ci sono poi: Ricerca di base, Istruzione e Cultura. Insomma, "La Missione 4 interviene su tutto il ciclo dell'istruzione e della ricerca, con azioni dirette, in particolare: a migliorare le competenze di base; a ridurre i tassi di abbandono scolastico e il divario territoriale; a colmare le distanze tra istruzione e lavoro, anche grazie alla riforma e allo sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS); al potenziamento delle competenze quantitative, tecnologiche e linguistiche nelle scuole, al fine di dotare gli studenti già dalle scuole primarie di una preparazione che sviluppi le capacità digitali. Inoltre, gli investimenti previsti nella Missione 4 facilitano l'accesso all'istruzione universitaria, con nuove borse di studio, e le opportunità per i giovani ricercatori, con l'estensione dei dottorati di ricerca e il finanziamento di progetti presentati." Andando a verificare più da vicino, leggendo in controluce la stringata descrizione delle diverse voci di finanziamenti destinate, si possono svolgere alcune considerazioni critiche, tenendo conto del quadro di riferimento di partenza.

⁷ Raccomandazione per l'Italia, Consiglio UE luglio 2020.

⁸ CNEL, *Rapporto sull'impatto della pandemia sui settori economico-produttivi con un approccio di stress test*, 62.

⁹ I dati sono tratti dal rapporto annuale *Education at a glance* del 2019 e del 2020.

¹⁰ Su questi temi v. tra gli altri M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e...formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, 1/2015, p. 1 e ss.

¹¹ Sul tema tra le prime letture analitiche v. A. IANNUZZI, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e il finanziamento della ricerca*, in *Costituzionalismo*, 2/2021, 313.

4. Scuola.

Un punto focale del Piano per quanto concerne il primo accesso all'istruzione pre-primaria riguarda il Piano asili nido e scuole dell'infanzia, per il quale il PNRR, preannuncia la creazione di 228.000 posti. La tempistica ha visto questo progetto venire avviato tra i primi interventi in questo ambito, e così, purtroppo, si è presto appreso come fosse illusoria la speranza in una efficace azione in grado di incidere nel profondo divario che caratterizza l'accesso alla scuola per l'infanzia dei bambini in età prescolare. Date le diffuse aspettative, oltre che il carattere della notizia di "avvisaglia" circa il possibile esito di tutta la gestione e l'impiego delle cospicue risorse messe a disposizione nel PNRR, l'informazione a tutti i livelli, da *Il Sole 24 ore* al *Il Manifesto*, ha dato risalto alla notizia secondo cui i primi 700 milioni di euro destinati ad aumentare il numero di scuole materne e asili nido nelle aree «svantaggiate» del Paese, vengono assegnati con criteri che «svantaggiano» ulteriormente le scuole del sud. Si è infatti appreso che i 700 milioni di investimento saranno erogati sulla base di alcuni parametri discutibili all'interno dei bandi di assegnazione. Infatti, tra i criteri previsti nel bando, sulla cui base sono state valutate le domande. C'è quello del cofinanziamento da parte dei Comuni richiedenti, che attribuisce 10 punti, mentre la mancanza di asili nido rispetto alla media nazionale consente di acquisire solo 3 punti ai fini della collocazione nella graduatoria dei progetti candidati che avranno accesso alle risorse. Quindi, essendo il punteggio condizionato dal cofinanziamento da parte degli enti locali richiedenti, sono stati esclusi molti Comuni del sud, consolidando ed anzi probabilmente accrescendo il divario nord-sud ed il protrarsi della situazione previgente. Va ricordato che nel Mezzogiorno, su 100 bambini aspiranti, i posti disponibili sono solo 13,5, mentre il servizio è garantito nel 47,6% dei Comuni. Al nord si hanno invece punte come quella rappresentata dal Comune di Bolzano, con il 70% di posti disponibili sul totale dei bambini, mentre a Crotone e Catania il numero dei posti disponibili arriva al 5% degli aspiranti¹².

A questo problema si aggancia quello che, è da rilevare, riguarda purtroppo anche i fondi destinati al "piano tempo pieno e mense", come quello relativo alle palestre. Il piano per 960 milioni per ristrutturare o costruire spazi in circa mille edifici sarà attuato, quanto alla costruzione e riqualificazione delle mense scolastiche, dagli enti locali proprietari dei relativi edifici, come quello di 300 milioni per costruire o adeguare strutturalmente circa 400 edifici pubblici da destinare a palestre o strutture sportive, dotandoli di attrezzature sportive adeguate, con

l'obiettivo di favorire le attività sportive dalle prime classi della scuola primaria. Ci sono poi importanti cifre (3900 milioni) stanziati per la garanzia della sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica. La gestione dei progetti relativi a tale attività è affidata anch'essa agli enti locali, ed è previsto inoltre lo stanziamento di 800 milioni per la sostituzione e riqualificazione energetica degli edifici scolastici. Affidare ai soli Comuni la partecipazione ai bandi, la progettazione degli interventi e la gestione dei fondi appare una scelta quasi surreale, che non tiene conto della situazione finanziaria ed amministrativa di larga parte dei piccoli e grandi Comuni del nostro territorio, strozzati da anni dal patto di stabilità che ha portato ad una significativa riduzione del personale rispetto agli organici, per cui quando questo problema è iniziato ad emergere il Governo è corso ai ripari, cercando di istituire e reclutare le figure con le competenze necessarie per supportare questa complessa operazione, mettendole a disposizione dei sindaci¹³.

Più in generale va segnalato come la possibilità del Mezzogiorno di fruire delle risorse del PNRR per istruzione e ricerca, così come negli altri ambiti, paia influenzata negativamente anche da un secondo problema. Se nelle amministrazioni locali e regionali mancano figure professionali con capacità progettuali e digitali, la preparazione dei progetti e la realizzazione degli interventi del piano di rilancio diventa una missione ancor più complessa nei territori in cui l'infiltrazione della criminalità nella gestione degli appalti e lavori pubblici è più presente. Il tema più generale è quindi quello del rafforzamento tecnico e amministrativo del sistema delle autonomie, così come degli apparati, unitamente ad una necessaria attenzione ai profili di legalità e trasparenza, su cui si è soffermata la relazione relativa alla riforma della giustizia¹⁴.

In relazione al divario di istruzione e all'abbandono scolastico si prevede di implementare un "consolidamento e generalizzazione" di quelli che vengono definiti nel PNRR test PISA/INVALSI (ma è noto come i secondi si differenzino nettamente dai primi¹⁵), con il reclutamento di docenti aggiuntivi, destinati a svolgere azioni di tutoraggio e formazione di quelli in ruolo, la previsione di tutor anti-abbandono scolastico.

È prevista poi, nell'ambito delle misure messe in cantiere in attuazione del PNRR, la creazione di un comitato scientifico internazionale incaricato di fornire orientamenti e il necessario monitoraggio circa il raggiungimento degli obiettivi previsti in questo ambito. Data l'entità molto rilevante della dotazione (1500 milioni a fondo perduto) è da auspicare che almeno una parte delle risorse siano

¹² I dati sono tratti da un'indagine di *Tecnica della scuola*.

¹³ Sulla base del decreto-legge "Reclutamento", n. 80 del 2021.

¹⁴ G. VERDE, *La riforma della giustizia*, in questo fascicolo.

¹⁵ Sul punto, se si vuole, R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, cit., 34 ss.

impiegate per provvedere a reclutare a tempo indeterminato i docenti cui si fa riferimento, ma questo profilo non è chiaro, sembrando piuttosto in atto una prospettiva di contenimento del reclutamento in vista degli effetti del calo demografico corrispondente alle corti di età che giungono nei prossimi anni in età scolare.

Ulteriori risorse è previsto siano investite per lo Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS) con un investimento di 1500 milioni, mentre 250 milioni saranno destinati ad un sistema di Orientamento attivo nella transizione scuola-università.

5. Università e Ricerca.

Venendo al tema della Ricerca, si ritiene che un impatto diretto particolarmente rilevante sulle nuove generazioni caratterizza le misure presenti nell'ambito della Missione 4, "Istruzione e ricerca", nell'ambito della quale si rinviengono soprattutto: fondi per finanziare la ricerca relativamente a progetti presentati da giovani ricercatori; fondi per i progetti di ricerca di interesse nazionale; fondi per le borse di dottorato e per la creazione di posti da ricercatore a tempo determinato.

Appaiono imperscrutabili quegli elementi del piano che prevedono la creazione di "ecosistemi dell'innovazione" ed un "sistema integrato di infrastrutture di ricerca e innovazione", laddove l'idea di infrastrutture evocherebbe la necessità di garantire in molte aree del paese un consolidamento dell'edilizia universitaria, la connessione a banda larga, la presenza di un adeguato sistema di trasporto pubblico, insomma tutti i servizi essenziali che oggi - come ben mostrato in altre relazioni nell'ambito di questo convegno¹⁶ - per una fetta del territorio nazionale risultano largamente deficitari. Questo "sistema" sarà comunque affidato ad una cabina di regia istituita tra Ministero dell'Università e ricerca e Ministero dello sviluppo economico.

Dal punto di vista del reclutamento dei giovani ricercatori, è in fase avanzata di approvazione il disegno di legge con cui si preannuncia la riforma del percorso dei ricercatori a tempo determinato, con l'unificazione in un'unica figura dei RTD di tipo a e b attualmente disciplinati dall'art. 24 della legge n. 240 del 2010¹⁷. Il richiamato disegno di legge prevede anche un maggior collegamento tra gli enti pubblici di ricerca e le università, con possibilità di circolazione del personale di ricerca tra gli EPR e gli atenei, già anticipato nel decreto-legge n. 152 del 2021 (art. 26, comma 5-ter).

Le misure annunciate tra PNRR e disegno di legge purtroppo confermano la tendenza alla precarizzazione del lavoro di ricerca, oltre che alla frammentazione dei

canali di accesso alla carriera accademica che vedono ormai il principio costituzionale del concorso scolorare sullo sfondo, come principio quasi residuale nel quadro del reclutamento accademico. Va comunque segnalato che si assiste ad un importante incremento delle risorse non solo per i dottorati¹⁸, ma anche per assegni di ricerca e posti di ricercatore a tempo determinato (di tipo a, stante la vigente disciplina), mentre non risulta essere contemplato un recupero delle voci di bilancio, sin dal 2008 significativamente decurtate, per il reclutamento a tempo indeterminato.

Un altro intervento governativo da ultimo convertito in legge (il decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni in legge n. 108 del 2021), recante «Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure» (c.d. «Decreto semplificazioni») solleva il problema della gestione delle risorse finanziarie destinate alla ricerca nel PNRR. Con esso si interviene infatti sulla disciplina della composizione del Comitato nazionale dei garanti della ricerca, ora ribattezzato Comitato nazionale dei valutatori della ricerca, cui viene attribuito il compito di sovrintendere alla valutazione dei progetti di ricerca da finanziare nell'ambito del PNRR. La disciplina transitoria prevede (art. 64 del citato decreto-legge) l'integrazione della composizione del CNVR, in anticipo rispetto alla messa a regime del nuovo sistema di nomina degli ora quindici componenti, data l'urgenza di provvedere, in vista della necessità di valutare i progetti ed i soggetti che fruiranno degli ingenti finanziamenti in arrivo col PNRR. In fase di prima attuazione si è quindi affidata la nomina di otto componenti aggiuntivi direttamente al Ministro, diversamente da quanto avveniva precedentemente, quando il compito di individuare una rosa di nomi spettava ad un comitato di selezione di studiosi ed esperti indipendenti. Si è anche eliminato il requisito della elevata qualificazione scientifica per la nomina nel suddetto *panel*, sin qui previsto. Appare così evidente il rischio di sottomissione della libertà di ricerca alle scelte della politica.¹⁹

Andando poi ad esaminare le linee guida del Ministero dell'Università e della ricerca per le iniziative di sistema della Missione 4, Istruzione e ricerca, Componente 2 "Dalla Ricerca all'Impresa", superato lo scoglio di tre pagine di definizioni e di un linguaggio ministeriale inutilmente roboante (vi compare 19 volte il termine "olistico"), emergono alcuni punti focali. Il più rilevante sembra poter essere individuato nell'impronta di molte delle linee di investimento, legate ad un'idea

¹⁶ V. i contributi di A. POGGI, e L. BIANCHI.

¹⁷ Il ddl 2285 è attualmente in discussione presso la VII commissione del Senato con relatore il sen. Verducci. Sul tema mi permetto di rinviare al mio *Il reclutamento dei docenti*, relazione al convegno AIC su *L'autonomia universitaria*, in *Osservatorio Aic*, 2021.

¹⁸ Segnala la direzione verso una crescente precarietà nonché l'importanza dell'investimento su dottorati, sottolineando tuttavia che "tale stanziamento non è accompagnato da un progetto di riforma dei dottorati di ricerca in Italia", A. IANNUZZI, cit., rispettivamente 331 e 329.

¹⁹ Art. 64, comma 3, "In sede di prima applicazione, il Comitato nazionale per la valutazione della ricerca di cui al comma 2 è composto dai componenti del Comitato nazionale dei garanti per la

di ricerca miope, priva di una visione di lungo periodo, in quanto eccessivamente appiattita sull'idea di un potenziale sfruttamento economico immediato. Una simile modalità di progettare la ricerca rischia di sacrificare molti aspetti della ricerca di base, *curiosity driven*, che spesso nella storia della scienza ha dato vita ad importantissimi esempi di ricerca applicata. I partenariati estesi (reti di università, enti pubblici di ricerca, altri soggetti pubblici e privati), impegnati in attività di ricerca "riconosciuti come altamente qualificati" (non è chiaro come, in assenza di *call competitive*), hanno linee di ricerca prestabilite e molto settoriali. Un analogo approccio *top down*, cioè eccessivamente verticalizzato sembra caratterizzare le altre tre misure (Centri nazionali, ecosistemi dell'innovazione, infrastrutture di ricerca e innovazione). Sembra essere sottovalutato il dato per cui attualmente esistono competenze limitate in taluni ambiti cui saranno destinati i finanziamenti, e che far crescere il "capitale umano" in questi ambiti richiede tempo. Non basta insomma creare un esercito di *rtd a*, con obbligo di spendere una parte del tempo retribuito loro offerto dal contratto in azienda, per riuscire a far crescere la ricerca in determinati settori e a realizzare negli stessi un sistema di trasferimento conoscenze. La scelta di investire importanti stanziamenti in un arco di tempo molto contratto, su poche tematiche, quando il sistema della ricerca non è in grado di assorbirle significa poi non avere un ritorno neanche lontanamente commisurato all'investimento, e lasciare magari qualche cattedrale nel deserto.

Vi sono poi altri strumenti pensati per migliorare il legame tra formazione e mondo del lavoro, quali l'attenzione dedicata alla formazione permanente, lo sviluppo del Sistema di formazione professionale terziaria (tramite il potenziamento degli *Its*) che dovrebbe rappresentare uno strumento per garantire il collegamento tra scuola secondaria e università, e più ampiamente tra sistema formativo e sistema economico.

Dopo questo sguardo d'insieme, si può complessivamente rilevare come gli strumenti pensati per migliorare i legami tra ricerca e mondo delle aziende non convincano fino in fondo, mancando un ripensamento dell'assetto e del ruolo della ricerca e delle università in cui essa è svolta nella società, per cui non si può che unirsi alle preoccupazioni di chi ha segnalato i rischi derivanti dall'assoggettamento della ricerca ad un sistema economico come quello italiano, poco avvezzo ad investire in ricerca, ma piuttosto uso ad usufruire del finanziamento pubblico in ricerca in modo parassitario²⁰.

ricerca in carica alla data di entrata in vigore del presente decreto ed è integrato nella sua piena composizione dal Ministro dell'università e della ricerca nel rispetto del principio della parità di genere".

²⁰ *L'Università nel PNRR*, di R. MOSCATI, in Il Mulino, 2021. Analogamente SVIMEZ, *Le università per lo sviluppo dei territori*, 21 luglio 2021.

Resta il dato positivo delle risorse di cui potranno usufruire le Università, ma i numeri del PNRR, pur rilevanti, non riescono a colmare il divario di spesa su queste voci tuttora esistente rispetto alle altre nazioni europee²¹.

Saranno investiti 500 milioni per borse di studio per l'accesso agli studi universitari; è previsto un aumento di 700 euro, per portare a 4000 euro le borse di studio; la fissazione dell'obiettivo di portare da 296.000 a 336.000 le borse e le risorse stanziare per gli alloggi studenteschi.

A fronte di tali cifre spicca la dimensione dello stanziamento di 800 milioni per la costituzione di un polo di coordinamento (e rete di poli territoriali di formazione) sulla didattica digitale integrata, che ha rappresentato un potente strumento nell'emergenza pandemica. L'*e-learning* stava già assumendo da anni un ruolo importante nella formazione - in particolare nel *life long learning*, che non potrà che crescere e necessitare una sua presa in considerazione come strumento supplementare anche da parte delle strutture fin qui impegnate solo dalla didattica tradizionale in presenza. Tuttavia, posto che il suo impiego va inquadrato in un ripensamento complessivo degli altri strumenti didattici e dell'organizzazione e ruolo delle Università, appare frutto di una impostazione fallace considerare, in modo avulso dal contesto nel quale la si impieghi, la questione della didattica digitale, così come destinare più di un miliardo (1100 milioni) alla "scuola 4.0" in un sistema scolastico che spesso non garantisce neanche il riscaldamento degli edifici o la loro sicurezza. Sono infine previsti interventi di riforma senza stanziamento finanziario, come la riforma delle classi di laurea e delle lauree abilitanti alle professioni, degli ITS, già richiamati.

Una parziale anticipazione dell'impiego di risorse nell'ambito della ricerca universitaria è stato disciplinato dal DM 10 agosto 2021, n. 1062, sulla base delle risorse FSE REACT-EU destinate "al fine della promozione e sostegno di interventi di valorizzazione del capitale umano del mondo della ricerca e dell'innovazione" per contratti di ricerca su tematiche green (155 milioni) e su tematiche di innovazione (94 milioni di euro). Si tratta di fondi assegnati per un totale di 250 milioni di euro per borse di dottorato e posti di *rtda* sui temi della transizione ambientale, la conservazione dell'ecosistema, la biodiversità e la riduzione dell'impatto del cambiamento climatico, nonché sui temi dell'innovazione, con riferimento alle tecnologie digitali. Per usufruire di tali risorse gli atenei dovranno cofinanziare la terza annualità del contratto, a partire dal 31 dicembre 2023, e si sono trovati di fronte alla criticità dei tempi strettissimi imposti per attivare le procedure (il termine per la stipula dei contratti *rtd*, previo bando e procedura concorsuale conclusa, è fissato al 31 dicembre 2021), che richiedevano peraltro di stipulare accordi con aziende,

²¹ Ciò emerge dall'*Osservatorio sui conti pubblici italiani 2021*; sul punto v. C. DE FIORES, *Il finanziamento delle Università*, in *Osservatorio Aic*, 6/2021, 117.

la cui individuazione e coinvolgimento in tempi così rapidi non può che suscitare l'obiezione di un elevato rischio di conflitti di interessi. Presso tali aziende i giovani studiosi reclutati dovranno svolgere obbligatoriamente un periodo della loro attività di ricerca, anche a titolo gratuito. Altra criticità pare rappresentata dal fatto che la ricerca innovativa, che dovrebbe essere svolta grazie a tali bandi, vede in realtà finanziati solo i costi degli stipendi da rtda o delle borse di dottorato, ma nulla si dice circa il finanziamento della ricerca stessa. Il vasto numero di ricercatori a tempo determinato che dovranno svolgere questa attività rischiano poi di andare ad affollare la folta schiera di ricercatori per i quali è difficile intravedere al momento un possibile futuro inserimento a tempo indeterminato. Resta da chiedersi se i giovani più promettenti potranno essere interessati ad un percorso caratterizzato come segue: 1) non consente di svolgere una ricerca ad alti livelli (prestati per lo più a titolo gratuito alle aziende); 2) senza alcuna prospettiva per il futuro; 3) il disciplinare di attuazione del bando prevede la necessità di restituire tutte le stipendialità percepite dai ricercatori che dovessero vincere procedure di reclutamento da professori associati o di altro tipo prima della fine del triennio.

Sembra riemergere il problema di fondo che si è già segnalato. Nella gestione di queste importanti risorse appare forte il rischio di perdere un'occasione storica ed irripetibile a causa dell'assenza di un disegno complessivo sull'Università, ma più in generale sulla società per i prossimi decenni. Nel PNRR l'unica indicazione costante che si legge tra le righe è quella concernente i noti paradigmi dominanti sin dagli anni '90: la competizione, il mercato, la concorrenza. Per quanto concerne la ricerca e l'università questo non può che tradursi in una maggiore compenetrazione tra sistema delle imprese e sistema della ricerca, con sottoposizione della seconda al primo. Ciò non può che destare preoccupazioni sul versante della tutela della libertà di ricerca, dell'ampiezza di una ricerca che sia anche *curiosity driven*, e della pressione che la sottoposizione alle leggi del mercato può determinare in questo ambito.

6. Il posto della Cultura.

Per quanto concerne il capitolo del PNRR dedicato alla Cultura, la notazione principale che si può fare è quella per cui le risorse destinate al sistema di tutela e promozione dei beni culturali sono significativamente ridotte rispetto a quelle dedicate al capitolo dell'Istruzione. Istruzione e ricerca vedono infatti lo stanziamento di 31,9 miliardi, risorse cui si aggiungono quelle rese disponibili dal RE-ACT-EU che, come previsto dalla normativa UE, vengono spese negli anni 2021-2023, nonché quelle derivanti dalla programmazione nazionale aggiuntiva. La missione relativa a "Turismo e Cultura 4.0" vede invece l'attribuzione della cifra complessiva di 6,68 miliardi, una significativa parte dei quali sono destinati alle voci relative al rilancio del turismo dopo gli anni della pandemia.

Simili scelte possono essere comprensibili alla luce delle gravi difficoltà del sistema nazionale dell'istruzione, e della Scuola pubblica in particolare, finalmente emerse alla luce dell'emergenza pandemica, così come agli importanti danni economici sofferti dal settore turistico durante l'emergenza pandemica. Tuttavia, l'attenzione destinata al tema della Cultura (definita 4.0 forse per risultare maggiormente "*appealing*"?), nella sua dimensione così come nei contenuti, risulta destinare ai beni culturali risorse davvero inadeguate, se si considera l'importanza del patrimonio storico e artistico nazionale, che non ha pari nel panorama planetario, e del suo potenziale impatto sullo sviluppo di un turismo di qualità, e più in generale sulla valorizzazione del territorio nazionale.

In particolare merita segnalazione come la voce Cultura si veda attribuito un totale di 4.2 miliardi (mentre ulteriori 1.900 mln sono infatti destinati, nell'ambito della stessa componente, al Turismo)²². Come si vede dagli obiettivi generali della missione, la prevalenza è attribuita ad interventi per il sostegno delle imprese legate al turismo e la digitalizzazione in ambito turistico, nonché l'efficientamento energetico per le strutture che ospitano cinema, teatri, musei. Interventi puntiformi sono previsti per il mondo della cultura, con riferimento in particolare a valorizzazione di borghi, rimozione di barriere nei musei²³, recupero periferie, ma sembra mancare una visione del patrimonio culturale come *asset* strategico da preservare e promuovere, anche alla luce delle risorse carenti ad esso destinate negli ultimi decenni, che hanno portato persino beni riconosciuti come patrimonio dell'umanità ad una condizione di precaria conservazione, ben lontana dalla promozione e valorizzazione che ora sarebbe necessario perseguire. L'idea della "Cultura 4.0" traspare nei descrittori degli interventi contenuti nel PNRR nella misura 1 (Patrimonio culturale per le prossime generazioni), che prevede "Piattaforme e strategie digitali per l'accesso al patrimonio culturale, euro 500 milioni" con cui si contemplanododici progetti per "incrementare, organizzare, integrare e conservare il patrimonio digitale di archivi, biblioteche, musei e luoghi della cultura; offrire a cittadini e operatori nuove modalità di fruizione; sviluppare un'infrastruttura cloud e software per la gestione delle risorse digitali". Analogamente la misura due è destinata alla "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale", con un investimento di 2,7 miliardi che andranno oltre che ai borghi (1 miliardo), a

²² "Gli investimenti previsti per la Cultura ammontano nel complesso a 4,275 miliardi di euro a cui si sommano nel Fondo Complementare gli investimenti del Piano Strategico Grandi attrattori culturali, per 1,460 miliardi di euro, finalizzati al finanziamento di 14 interventi di tutela, valorizzazione e promozione culturale".

²³ "Rimozione di barriere architettoniche in musei, biblioteche e archivi e investimenti per l'accessibilità euro 300 milioni".

valorizzare parchi e giardini storici (300 milioni), e alla Protezione e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale (600 milioni).

Non solo quindi appare carente per non dire assente l'idea di conservazione, restauro e valorizzazione di grandi beni archeologici, artistici, museali, ma ciò che meno convince è la destinazione, in questo quadro, di cifre non irrisorie (3.520 milioni) ai prestiti per interventi per il Piano strategico dei Grandi attrattori culturali, con una distribuzione di risorse a pioggia per interventi di interesse strategico del tutto minore, nel cui elenco si trovano anche progetti la cui rilevanza appare quantomeno discutibile: tra gli esempi si può citare quello dell'attribuzione di 435 milioni di euro per un progetto sui Treni storici e connessi itinerari culturali, il progetto sul Porto Vecchio di Trieste o altri analoghi interventi molto circoscritti²⁴.

Colpisce infine la carenza di risorse per gli investimenti per l'industria cinematografica, che vede solo 300 milioni di prestiti per il progetto Cinecittà, che appaiono sostanzialmente destinati al Centro sperimentale cinematografia, oltre che all'efficientamento energetico delle sale cinematografiche.

Il quadro che emerge in particolare dal capitolo dedicato alla cultura spinge inevitabilmente ad una riflessione non proprio ottimistica per il futuro. Perché, se nemmeno la pandemia, che ha svuotato centri storici delle belle città italiane, i musei, i cinema, i teatri e le biblioteche, con tutto il suo infinito prezzo di vite, sofferenze e impoverimento, ci ha spinto a cogliere l'enorme opportunità del PNRR per provare ad immaginare un futuro diverso e più autenticamente sostenibile per la società in cui viviamo, davvero c'è poco da sperare per i prossimi decenni.

²⁴ I quattordici progetti sono qui elencati: 1) Progetto di sviluppo e potenziamento delle attività de La Biennale di Venezia in funzione della costruzione di un polo permanente di eccellenza nazionale e internazionale a Venezia, Venezia 169 milioni; 2) Il Porto Vecchio di Trieste: il nuovo rinascimento della città, Trieste, 40 milioni; 3) Torino, il suo Parco e il suo Fiume: memoria e futuro Torino 100 milioni; 4) Biblioteca Europea di Informazione e Cultura (BEIC) Milano, 101 milioni; 5) Valorizzazione della cinta muraria e del sistema dei forti genovesi, Genova, 69 milioni; 6) Progetto integrato per il potenziamento dell'attrattività turistica delle aree del parco del delta del Po Regioni Veneto ed Emilia-Romagna, 55 milioni; 7) Riquilificazione Stadio Artemio Franchi di Pierluigi Nervi, Firenze, 95 milioni; 8) URBS. Dalla città alla campagna romana, Roma, 105 milioni; 9) Museo del Mediterraneo. Waterfront di Reggio Calabria, Reggio Calabria, 53 milioni; 10) Costa Sud. Parco costiero della cultura, del turismo, dell'ambiente, Bari, 75 milioni; 11) Recupero dell'ex complesso della Manifattura Tabacchi in chiave culturale, con realizzazione del primo Auditorium per la Città di Palermo, Palermo, 33 milioni; 12) Percorsi nella storia – Treni storici e Itinerari culturali, città varie, 435 milioni; 13) Progetto integrato di restauro, fruizione e valorizzazione dell'immobile costiero Colombaia – Castello di mare – Torre Peliade, Trapani, 27 milioni; 14) Valorizzazione e rigenerazione urbana del Real Albergo dei Poveri a Napoli e dell'ambito urbano piazza Carlo III, via Foria, piazza Cavour Napoli, 100 milioni.

Coesione sociale e politiche per la salute alla luce dell'attuazione nazionale del *Recovery Fund*

di ELISABETTA CATELANI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Solidarietà e coesione sociale: due facce della stessa medaglia. – 3. La solidarietà e la coesione durante l'emergenza sanitaria. – 4. La solidarietà e la coesione nel PNRR. – 5. La coesione e tutela della salute. – 6. Rapporti Stato-Regioni in materia sanitaria. Ri-centralizzazione della sanità?

1. Premessa

La coesione sociale non può certamente essere affrontata negli atti di un Convegno in modo organico, viste anche le significative problematiche che pone a livello teorico e pratico.

Vorrei quindi affrontare il tema, che mi è stato affidato, distinguendo innanzitutto tre profili d'indagine che possono aiutare a capire quali sono le conseguenze che emergono, ed emergeranno in futuro, dall'attuazione della missione 6 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che affronta il tema della salute.

Il primo aspetto ha carattere generale ed attiene in particolare alla stretta connessione fra l'obiettivo della solidarietà, fino ad ora più spesso richiamato e quello della coesione sociale, al centro del dibattito più recente e del PNRR in particolare. Indagine che ci può consentire di comprendere l'evoluzione di tali principi nel corso del tempo e del significato che giurisprudenza costituzionale ha loro attribuito.

In secondo luogo, può essere utile analizzare come la pandemia ha influito sull'interpretazione e sul ruolo di tali valori, valorizzandone il significato.

Infine occorre capire come la pandemia, la coesione sociale e la solidarietà incidono ed incideranno sulla tutela della salute specialmente da un punto di vista organizzativo delle strutture e delle politiche della salute.

2. Solidarietà e coesione sociale: due facce della stessa medaglia

La stretta connessione fra la solidarietà e la coesione sociale si comprende già dall'etimologia delle due parole ed in particolare se si fa riferimento al loro significato in fisica. L'uno, ha la sua origine nel concetto di solido, che sta ad indicare lo stato di aggregazione della materia (detto appunto *stato solido*), caratterizzato da una notevole entità delle forze di coesione fra le particelle, in modo che ciascuna

di queste risulti legata a quelle vicine da legami molto molto forti. La coesione a sua volta, indica la proprietà dei corpi di resistere a ogni azione che tenda a staccarne una parte dall'altra, in virtù di forze attrattive. I due concetti almeno in fisica sono assimilabili sotto vari punti di vista.

È significativo il fatto che i due concetti si sviluppano insieme alla fine dell'800. Difficile forse stabilire l'esatta nascita di entrambi i principi che si evolvono in particolare nel corso della Rivoluzione francese, tanto che all'interno del motto rivoluzionario vi è il riferimento alla *fraternité*¹ che non è altro che la sintesi embrionale della solidarietà e della coesione sociale.

Il termine solidarietà nasce sicuramente prima, rispetto a quello della coesione sociale, ma i due principi sono teorizzati, in particolare, da Émile Durkheim che, pur dedicandosi nei suoi studi alla solidarietà, definisce la divisione del lavoro quale «fattore essenziale della coesione sociale»².

Per quanto riguarda più direttamente il concetto di solidarietà, emergono nel tempo chiaramente due accezioni distinte, che si ritrovano anche nelle definizioni contemporanee: nella prima, con impostazione più sociologica, si fa riferimento ai vincoli sociali e/o alla coesione della società; nella seconda la solidarietà viene intesa come unione di determinati gruppi sociali contro un antagonista. Durkheim segue questa distinzione e qualifica come 'meccanica' la forma originaria di solidarietà, in quanto scaturisce dalla situazione sociale comune e dalla coscienza collettiva. La solidarietà meccanica è "un insieme più o meno organizzato di credenze e di sentimenti comuni a tutti i membri del gruppo: si tratta cioè del tipo collettivo [...]". Sostiene poi che vi sia un'evoluzione e necessità di distinzione della solidarietà con la differenziazione delle professioni, cosicché "gli individui dipendono in misura crescente dalla produzione degli altri, e questa interdipendenza reciproca porta alla 'solidarietà organica'"³.

Per quanto riguarda più direttamente l'ordinamento costituzionale italiano, il valore della coesione trova la sua origine nell'art. 119. 5 Cost. dove appunto si fa riferimento alla necessità di "*promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale*", tanto che si potrebbe dire l'uno completa e integra il contenuto dell'altro principio. Sulla solidarietà la discussione fin dall'Assemblea costituente è stata più ampia (art. 2). La sua collocazione iniziale nella Costituzione non è

senza significato, in quanto i principi personalista e di eguaglianza, nel loro effetto congiunto (artt. 2 e 3 Cost.) caratterizzano il modo in cui si deve intendere ed interpretare tutto l'ordinamento costituzionale. D'altra parte, l'eguaglianza sostanziale, così come declinata in Costituzione, presuppone sia un intervento dello Stato che si attivi, sia quello di tutta la comunità e di tutti gli individui di quella comunità per il raggiungimento di questo obiettivo comune, cosicché la solidarietà rappresenta il modo in cui l'eguaglianza sostanziale si può realizzare. Per questo la solidarietà, come "principio costituzionale", costituisce un dovere giuridico, che non è riducibile alla sfera interna del comportamento individuale e caritatevole, ma obiettivo della collettività e della società.

Questo ci consente di comprendere l'evoluzione che il valore della solidarietà ha avuto nel corso dei secoli: dall'essere espressione della disponibilità e volontà del singolo, secondo un'impostazione che valorizza la carità grazie anche ai valori cattolici e cristiani⁴, a quella di rappresentare un obiettivo generale dello Stato.

Normalmente per comprendere il reale contenuto e l'interpretazione più coerente delle norme e dei principi costituzionali, si ricorre alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, nell'esercizio della sua funzione generale di garante della Costituzione, ha dato effettività alle norme, consentendo di andare talvolta oltre il significato letterale delle parole, pur con tutti i limiti che tale ruolo porta nel contesto dell'ordinamento giuridico. In questo caso, tuttavia, l'aiuto che si può ottenere dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, al fine di distinguere solidarietà e coesione sociale, è solo parziale, ma in ogni caso da prendere sicuramente in considerazione.

In particolare, nella sent. 222 del 2005 la Consulta interpreta il concetto di coesione sociale dell'art. 119 in termini di «finalità di perequazione e di garanzia», esprimendo una vocazione sostanzialmente solidaristica.

Con riguardo alla solidarietà l'attenzione della Corte è parimenti assai ridotta e comunque il richiamo al principio di solidarietà è contestualizzato nelle sue pronunce al momento storico. È significativo il fatto che la giurisprudenza costituzionale abbia utilizzato il principio di solidarietà in maniera più pervasiva e comunque per dichiarare l'illegittimità costituzionale di leggi solo a partire dal 1990. In precedenza, la Corte aveva utilizzato il principio di sussidiarietà nelle proprie pronunce, ma in modo incidentale e comunque senza che l'art. 2 Cost. fosse stato

¹ *Liberté, Égalité, Fraternité*, motto associato alla rivoluzione francese, anche se nato prima, era originariamente seguito dalle parole *ou la mort* poi soppresso e non più ricordato nel motto nazionale della Repubblica francese proprio perché associato al periodo del Terrore.

² E. DURKHEIM *De la division du travail social*, Paris, 1893, trad. it., *La divisione del lavoro sociale*, Milano, 1962, 120.

³ E. DURKHEIM *De la division du travail social*, cit., 144.

⁴ La dottrina sociale della Chiesa si fa normalmente partire dalla lettera enciclica *Rerum Novarum* di Papa Leone XIII del 15 maggio 1891, seguita poi dall'enciclica di Papa Pio XI *Quadragesimo Anno* del 1931. Le successive encicliche che caratterizzano la dottrina sociale della Chiesa sono poi tutte successive alla seconda guerra mondiale, a partire dagli interventi di Giovanni XXIII fino a Papa Francesco.

oggetto di richiamo espresso da parte del giudice remittente nell'ordinanza di remissione⁵, ma solo oggetto di valutazione autonoma da parte della Corte.

L'apertura giurisprudenziale al principio di solidarietà si è avuto proprio su un tema molto attuale oggi, ossia quello connesso alle conseguenze dell'obbligatorietà dei vaccini. Il problema che si poneva al giudice costituzionale, nella sent. n. 307 del 1990, riguardava gli effetti negativi conseguenti all'uso del vaccino contro la poliomielite. Un vaccino che sicuramente aveva risolto una delle malattie più gravi della prima metà del '900 e che, tuttavia, aveva determinato conseguenze nefaste nei confronti di alcuni bambini vaccinati o dei loro familiari, a causa dell'assistenza personale del familiare prestata verso il bambino vaccinato. In tale pronuncia la Corte utilizza quindi il principio di solidarietà proprio per dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa vigente che non prevedeva, a carico dello Stato, un'equa indennità per il caso di danno derivante dal contagio "causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica". Si dice, infatti, che la tutela della salute ed i conseguenti trattamenti sanitari obbligatori possono essere assunti *ex art.* 32 Cost. proprio in nome della solidarietà verso gli altri. Dice la Corte che solo un corretto bilanciamento della tutela della salute e della solidarietà fra individuo e collettività può consentire il riconoscimento di una protezione massima a favore del soggetto passivo del trattamento qualora subisca un danno. Anche in questa decisione la Corte utilizza ed invoca autonomamente l'art. 2 Cost. come parametro di decisione, dato che il giudice remittente si era limitato a richiamare l'art. 32 Cost.

Altrettanto importante per comprendere il valore che viene attribuito a tale principio è la successiva sent. n. 75 del 1992 in tema di volontariato, in cui la Corte definisce la solidarietà quando "la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa". L'uomo è inteso in questo caso come *uti socius* e quindi il valore della solidarietà che l'individuo esprime è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale disciplinata dal Costituente.

⁵ E comunque si tratta di decisioni in cui il principio di solidarietà viene utilizzato per dichiarare infondata la questione e non per una pronuncia d'incostituzionalità. Alcuni esempi possono essere trovati a partire dalla sent. n. 47 del 1969 (in tema di sospensione dei termini processuali per eventi calamitosi) o nella sent. 89 del 1970, dove il principio di solidarietà è incidentalmente richiamato ai fini della decisione. Nonché si può fare riferimento alle sentenze n. 35/1981; n. 127/1983; 364/1988.

La solidarietà viene così percepita come un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale, diventando un vincolo sia per l'agire di tutti i cittadini, sia, ed in misura sicuramente più forte, dello Stato, delle regioni e delle province autonome, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali⁶. Così da identificarsi o connettersi con il principio della coesione.

In questo modo, accanto al tema della salute e del volontariato, il principio di solidarietà inizia ad essere sempre più richiamato nella giurisprudenza costituzionale, in particolare nel settore previdenziale ed assistenziale. Molte sono le sentenze che richiamano tale principio, ultima delle quali la sent. n. 234 del 2020⁷, che in parte ribadisce la linea interpretativa già da tempo percorsa dalla Corte, dall'altro la rafforza anche alla luce degli effetti della pandemia.

Le tante riforme pensionistiche che si sono succedute in Italia, partendo da principi diversi (retributivo fino al 1996 e contributivo poi) e con agevolazioni diverse che hanno consentito in alcuni periodi un'uscita dal lavoro anticipata, hanno determinato sperequazioni notevoli fra individui difficilmente giustificabili con il principio di eguaglianza. Pertanto, il legislatore da un lato e la Corte costituzionale dall'altro hanno introdotto dei meccanismi perequativi o prelievi solidaristico-previdenziali specialmente con riguardo alle pensioni più alte. Tali pensioni sono state ridotte con un intervento considerato sostanzialmente legittimo dalla stessa Corte costituzionale (pur riducendo solo temporalmente la durata del prelievo da cinque a tre anni), in quanto il relativo ammontare era fondato su presupposti di favore dovuti sia all'assenza di tetti retributivi (limite retributivo), sia appunto alla quantificazione in virtù del principio retributivo, che hanno consentito la formazione di quelle che sono state definite "pensioni d'oro". Pertanto, secondo la Corte costituzionale possono essere individuati alcuni «fattori endogeni ed esogeni», il più delle volte tra loro intrecciati, che possono consentire di giustificare un prelievo di solidarietà da parte del legislatore. In particolare, si considerano legittimanti cinque circostanze significative, quali la «crisi economica

⁶ Corte cost., sentenza n. 202 del 1992.

⁷ I commenti a tale sentenza possono leggersi in C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020: legittimo il raffreddamento della perequazione per le pensioni più elevate ed illegittima la durata quinquennale del contributo di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2021 e F. ANGELINI, G. GRASSO, *"Raffreddamento della dinamica perequativa" e tempo (in) finito della solidarietà nei trattamenti pensionistici (a margine della sentenza n. 234/2020 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2021.

In precedenza, sullo stesso tema la Corte costituzionale si era pronunciata con la sent. n. 173 del 2016 più volte richiamata nella più recente decisione del 2020 e oggetto di attento commento da L. PEDULLA, *Le "pensioni d'oro" quale paradigma del difficile bilanciamento fra diritti di prestazione sociale ed equilibri economico-finanziari*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 23 settembre 2016.

internazionale, l'impatto sulla economia nazionale, la disoccupazione, la mancata alimentazione della previdenza, le riforme strutturali del sistema pensionistico»; elenco a cui la Corte poi aggiunge l'emergenza sanitaria, che, "incidendo pesantemente sul quadro macroeconomico, abbatte i flussi contributivi e accentua gli squilibri sistemici".

Ma forse l'aspetto che più di ogni altro deve essere segnalato e che si può desumere dalla giurisprudenza della Corte è l'accentuazione del dovere di solidarietà intergenerazionale su cui si fonda lo stesso sistema pensionistico, ma che legittima anche il prelievo sulle pensioni più alte. In altre parole, il principio solidaristico deve essere letto alla luce del valore della responsabilità fra generazioni e quindi con quello della coesione sociale.

3. *La solidarietà e la coesione durante l'emergenza sanitaria*

L'emergenza sanitaria ha sicuramente dato nuova forza e nuovo slancio ai valori della solidarietà e della coesione sociale, come elementi della vita di tutti i giorni, come espressione del rapporto continuo fra gli stessi cittadini, fra cittadini e Stato, oltre che come principi giuridici che hanno regolato non solo i rapporti interni fra soggetti ed istituzioni, ma anche i rapporti internazionali ed in particolare con l'UE.

Il valore della solidarietà fra cittadini nel periodo iniziale del *lockdown* si è espresso in varie forme in Italia: una solidarietà economica, non intesa all'interno del normale meccanismo dell'imposizione fiscale in ragione della propria capacità contributiva, ma con contributi di liberalità che si sono visti con l'attivazione di numerose ed ingenti raccolte di fondi che hanno contribuito in modo non marginale ad obiettivi pubblici che si affiancavano a quelli statali e regionali; una solidarietà che si è espressa in attività di aiuto e sostegno nei confronti di anziani e di persone deboli, agevolando la stessa sopravvivenza di tali soggetti, attraverso un'attivazione amplissima del volontariato e del c.d. terzo settore. Ma la solidarietà si è vista, in particolare, da parte di tanti cittadini che, a rischio della loro stessa vita, si sono dichiarati disponibili a svolgere attività sanitarie essenziali, anche se ormai fuori dai ruoli.

La solidarietà si è vista fra regioni nelle fasi in cui gli ospedali di determinate zone non riuscivano più a garantire la stessa possibilità di essere curati in strutture sanitarie adeguate.

La solidarietà si è vista fra gli stati dell'UE attraverso l'accoglienza degli stessi malati nei propri ospedali laddove vi fosse una maggiore disponibilità di posti letto in sale di rianimazione ovvero con l'invio di presidi sanitari o addirittura di medici di supporto. Solidarietà che è emersa con l'accettazione del superamento dei vincoli del bilancio europeo, alla formulazione della *New generation EU* che rappresenta la più grande formulazione di un documento fondato sui principi della

solidarietà e della coesione sociale. Dinanzi ad iniziative così rilevanti in tema di solidarietà in un periodo così complesso per tutti gli stati membri dell'UE, l'Italia ha ora il dovere di trasformare questa solidarietà espressa dall'UE in un progetto di uso di questi fondi che non solo consenta una programmazione di opere, di attività, ma che sia anche espressione di una coesione sociale fra i propri cittadini.

4. *La solidarietà e la coesione nel PNRR*

Se leggiamo il progetto, formulato dal governo e approvato dal Parlamento pare che il termine solidarietà sia quasi ignorato, come se i presupposti che lo animino fossero altri.

Viceversa, i termini di coesione sociale e coesione territoriale sono oggetto di ricorrenti richiami e riferimenti, come a voler indirizzare una trasformazione dei valori che caratterizzano la convivenza sociale. Al di là delle parole, tutto il progetto è intriso di tali valori: la necessità di introdurre interventi speciali per la coesione territoriale ed in particolare per il sud Italia, la valorizzazione dei principi di inclusione e di coesione nei confronti delle famiglie, dei giovani, degli anziani e delle persone deboli, costituiscono profili che sommano ed includono insieme siffatti principi. Tutto il progetto *New generation EU* si fonda su tali valori ed in particolare presuppone la solidarietà fra generazioni⁸. Da un punto di vista economico, l'uso delle relative risorse economiche graveranno sul debito pubblico futuro e quindi sui giovani di oggi, anche se le risorse verranno ora erogate dall'UE al fine di realizzare quegli obiettivi di rilancio che tengano conto delle situazioni di maggior sofferenza, di maggior difficoltà e di equiparazione delle diversità attualmente presenti.

Ecco che di nuovo il tema della solidarietà, che ha mosso l'approvazione del *New generation EU*, che ha indirizzato all'uso delle risorse in chiave di coesione verso la tutela delle situazioni più deboli, imporrà tuttavia anche una nuova prospettiva di solidarietà fra cittadini nella restituzione dei fondi. In altre parole, è necessario che proprio in virtù del nuovo contesto e della valorizzazione dello stesso principio della coesione sociale, spesso richiamato, ma forse non sufficientemente applicato, si reinterpreti invece alcuni dei principi che vengono considerati irriducibili nel nostro ordinamento. Si può pensare, in particolare, alla necessità di dare

⁸ Questo è il profilo che ultimamente è maggiormente oggetto di attenzione da parte della dottrina, in particolare con riguardo alle problematiche ecologiche, informatiche alla qualità della vita, alla pace, all'autodeterminazione, su cui può leggersi oltre a vari interventi di G. GRASSO, DI MAJORANA nel volume R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007; anche A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, 2007, 200 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Roma, Franco Angeli, 2008.

una nuova e diversa interpretazione dei c.d. “diritti quesiti”, che sono sorti e fino ad ora attuati in contesti economicamente e storicamente diversi, tanto che il loro mantenimento potrebbe essere visto come irragionevole e comunque contrario proprio al principio della coesione sociale. La Corte costituzionale non ha sempre valutato positivamente i blocchi degli scatti stipendiali o pensionistici e comunque ha consentito una limitazione temporale a tali riduzioni, nonostante che incidessero sui redditi più elevati⁹. Ma proprio la pandemia impone di dare il giusto valore al principio di coesione, che ha carattere precettivo, per cui è necessario che da un lato le norme vigenti siano interpretate in base a tale principio, ma che, più in generale, l’ordinamento si adegui ai vincoli di solidarietà.

Alcuni contesti storici inevitabilmente impongono interventi di solidarietà che in situazioni normali non sono immaginabili¹⁰.

5. La coesione e tutela della salute

Occorre ora soffermare l’attenzione sui profili più attinenti al tema della salute, che trovano il proprio fondamento proprio nella necessità di prevenire quelle disparità di tutela dei cittadini che sono emerse durante la pandemia e che si contrappongono concettualmente all’obiettivo di coesione sociale che, ancor più grazie al PNRR, si intende perseguire. D’altra parte, l’emergenza ha fatto emergere situazioni di disparità sia dei cittadini italiani, rispetto a quelli della Germania o dell’Olanda o di altri paesi dell’Unione europea, sia fra cittadini italiani che

abitano in diverse regioni e che, da sempre, hanno una tutela della salute molto “differenziata”, ma che l’emergenza Covid-19 ha sicuramente accentuato.

La *New generation EU* prima e il PNRR poi cercano di intervenire su entrambe queste disparità invocando e fondandosi sulla coesione interna ed europea.

Da un punto di vista europeo la coesione si desume dalla varietà e quantità di fondi attribuiti all’Italia, rispetto a quella attribuita agli altri Stati e quindi espressione proprio di questa nuovo indirizzo perequativo dell’Europa. Per il tema della salute plurimi sono i fondi riconosciuti all’Italia: oltre ai 15, 63 miliardi provenienti dal PNRR, che rappresentano sicuramente la parte prevalente, vi sono poi anche quelli del React EU (1,71) che quelli del fondo complementare (2,89) per un totale di oltre 20 mila miliardi.

Somme destinate alla sanità e che potrebbero essere considerate marginali rispetto alle immense esigenze della nostra sanità, ma sicuramente non trascurabili se ben impiegate e connesse ad una trasformazione della sanità più ampia di cui si cercherà di fare cenno. Si tratta certamente di fondi che hanno caratteristiche molto diverse come destinazione e non pienamente diretti ad obiettivi sanitari: i *Fondi REACT-EU*, consistenti nel pacchetto di assistenza alla ripresa per la Coesione e i Territori d’Europa (REACT-EU), sono concepiti in un’ottica di breve termine per aiutare i paesi nella fase iniziale di rilancio delle economie e gestiti a livello nazionale attraverso lo strumento dei Piani Operativi Nazionali (PON).

Il Fondo Nazionale Complementare è stato approvato dal decreto legge n. 59 del 2021 e viene invece finanziato da risorse nazionali reperite con una variazione di bilancio, andando di conseguenza ad aumentare il debito nazionale. Ha come obiettivo primario quello di sostenere riforme e investimenti in settori chiave per il rilancio dell’Italia e sono in particolare diretti alla realizzazione di quello che è stato definito “un ospedale sicuro e sostenibile”.

Infine, si deve tener conto dei fondi del PNRR, che rappresentano la parte più significativa delle somme destinate alla sanità. Questi fondi, inseriti nella Missione 6 del PNRR, sono diretti al rafforzamento delle prestazioni sanitarie che dovranno essere erogate, con il potenziamento e la creazione di strutture e presidi territoriali come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità, il rafforzamento dell’assistenza domiciliare e lo sviluppo della telemedicina, lo sviluppo delle cure intermedie.

Si tratta, come facilmente si comprende di obiettivi particolarmente significativi per la salute pubblica, ma che richiedono poi una stabilità nella operatività futura. La salute, a differenza di altre missioni, ha esigenze di continuità e, nel 2027, quando i fondi saranno terminati, dovranno poi essere rifinanziati con risorse economiche nazionali. Quindi occorre pensare a destinare questi fondi alla realizzazione di opere o attività che richiedono un investimento significativo iniziale per

⁹ Si pensi ad esempio alla sent. 223 del 2012 dove la Corte ribadisce un principio più volte affermato, con riguardo alla retribuzione dei magistrati, che esiste un sistema di adeguamento automatico, “caratterizzato dalla garanzia di un aumento periodico delle retribuzioni, che viene assicurato per legge, sulla base di un meccanismo che costituisce un «elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni» la cui *ratio* consiste nella «attuazione del precetto costituzionale dell’indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico (...) evitando tra l’altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri».

Principio affermato per lo più per la particolare funzione da tali soggetti svolta, ma che sicuramente stride con il principio di solidarietà. Occorre quindi capire se nel bilanciamento futuro che post pandemia si dovrà realizzare, la garanzia di autonomia ed indipendenza della magistratura prevalga su tutto il resto e se nell’ambito del pubblico impiego in generale, sia per i soggetti in attività che in quiescenza, possa essere data un’interpretazione diversa con un maggior rilievo al principio di solidarietà anche tenendo conto degli effetti sulle nuove generazioni.

Da ultimo la giurisprudenza della Corte pare però più attenta ai principi della proporzionalità per “il carattere limitato delle risorse pubbliche” che può giustificare la necessità di una predeterminazione complessiva delle risorse che l’amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni (sent. 124 del 2017) così da mantenere un limite ragionevole del trattamento economico prestato dal dipendente pubblico.

¹⁰ In questo senso in particolare A. RUGGERI, *L’emergenza sanitaria, la solidarietà dimezzata e... l’uovo di Colombo*, in *Consultaonline*, Editoriale del 26 febbraio 2021.

l'implementazione, affidando poi la gestione ed il mantenimento di tali strutture alle risorse nazionali. Non si deve trattare certamente, e solo, di strutture murarie, ma anche di strumenti tecnologici che rendano più efficiente la gestione della salute dei malati. Occorre dirigersi verso un potenziamento di un modo diverso di curare (si pensi alla telemedicina) e alla creazione di una pluralità di strutture organizzative che facilitino l'erogazione della sanità in rapporto al tipo di patologia da curare. Strutture che poi dovranno, in futuro, continuare ad essere mantenute e gestite da personale finanziato appunto da fondi nazionali.

Si tratta, in altre parole, di fondi che se non ben indirizzati rischiano di svuotarsi improvvisamente e di determinare conseguentemente un vuoto, dei castelli di sabbia.

6. Rapporti Stato-Regioni in materia sanitaria. Ri-Centralizzazione della sanità?

I fondi della *New Generation EU – Italia* sono affidati alla gestione diretta del governo centrale, per la responsabilità connessa all'uso dei fondi verso l'UE. Una gestione che può portare al semplice richiamo degli enti inadempienti o in ritardo nella realizzazione degli obiettivi, fino al potere sostitutivo anche con un Commissario *ad acta*. L'esperienza regionale dei Commissari *ad acta* non è certo stata positiva in Italia, ma questo potere sta ad indicare anche la possibilità del governo di indirizzare e coordinare tutte le attività connesse alla realizzazione di quelle nuove strutture di cui si è detto.

In realtà durante tutto il periodo dell'emergenza si è aperta la discussione se la centralizzazione dei poteri per la soluzione dei problemi posti dalla pandemia dovesse poi estendersi anche alla fase successiva, utilizzando la nuova organizzazione dei poteri per giungere ad un intervento più generale sulla materia, con conseguente ripensamento del ruolo statale e regionale. Una delle soluzioni che è stata prospettata, dinanzi alle difficoltà emerse nella gestione della sanità nel periodo della pandemia, è stata, infatti, quella di ipotizzare una attribuzione più generale della materia sanitaria allo Stato sottraendola alle Regioni¹¹.

Apparentemente può sembrare più una provocazione politica che una proposta giuridica, tenendo conto del fatto che la materia sanitaria è di competenza regionale già da prima della riforma del titolo V. Ciò che è diventato di esclusiva competenza regionale dopo il 2001, riguarda solo i profili connessi

all'organizzazione della sanità, che in ogni caso deve tener conto dei livelli essenziali disciplinati dallo Stato, sia della normativa di principio in materia sanitaria *ex art. 117 c. 3 Cost.* Pensare quindi di ritrasferire la competenza allo Stato non pare né funzionale, né produttiva di effetti positivi¹².

Ma questo non esclude di constatare che il settore della sanità ha manifestato alcuni problemi organizzativi non marginali, cosicché la regionalizzazione della sanità così come è stata gestita fino ad ora non ha funzionato pienamente, sia perché la sanità pubblica italiana si è presentata, alla fase dell'emergenza, impoverita per i notevoli tagli alla sanità, ma in particolare perché diseguale anche per un profilo organizzativo, che è emerso in particolare in alcune zone del sud Italia, dove peraltro l'epidemia non presentava numeri significativi, ma che ha dovuto subire restrizioni proprio per le carenze strutturali ed organizzative della sanità. Una situazione di disparità, come è già stato accennato, costante ormai da tempo nel settore sanitario e che non può essere considerata assolutamente ammissibile in uno stato regionale, perché indice dell'assenza di un'attività di controllo da parte dello Stato, ancor più se emerge, come spesso accade, una carenza nella garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

E proprio dalle norme costituzionali occorre ripartire per riorganizzare la sanità pubblica, dall'art. 3, 5 e 32 della Cost., che impongono di considerare davvero la salute come “fondamentale” diritto dell'individuo ed interesse della collettività. Non a caso i nostri Costituenti hanno attribuito solo a questo diritto la qualifica di “fondamentale” nel testo costituzionale (art. 32), non a caso è affidata “alla Repubblica” la “tutela” della salute e non, come spesso avviene con riguardo agli altri diritti, un mero “riconoscimento” del diritto, perché la salute costituisce un diritto “a prestazione” che implica, in genere, un intervento positivo dello Stato.

Da qui la necessità di garantire effettivamente a tutti i cittadini il diritto alla salute senza distinzione di collocazione geografica dell'individuo (art. 5), senza disparità di trattamento (art. 3), perché appunto è la Repubblica che tutela la salute.

Questo non esclude che i profili organizzativi dell'erogazione delle prestazioni, come sappiamo, siano autonomamente disciplinati a livello regionale, ma la Repubblica in ogni caso deve garantirne la tutela attraverso la predisposizione, ad esempio, di linee guida più rigide per tutte le regioni. Linee guida che devono operare nei più svariati campi, perché proprio durante la pandemia sono emerse carenze non solo nella sanità delle regioni del sud, ma anche in quelle regioni come, il Veneto o il Piemonte ed in particolare in Lombardia che avevano

¹¹ Le indicazioni sulla necessità di ricentralizzare la materia della salute provengono in realtà più da politici che da interventi scientifici formalizzati, anche perché non si comprende bene se tale trasferimento di competenze dovrebbe essere limitato alla funzione legislativa o anche a quella amministrativa. Tale idea è emersa anche all'interno della discussione tecnica che in questo periodo si è svolta nei tanti *webinar* organizzati, ma ancora non mi risulta formalizzata in scritti scientifici.

¹² A tal proposito pare pienamente esauriente il contributo di F. GIGLIONI, A. PIOGGIA, *Cosa riformare del servizio sanitario nazionale*, in *Astrid-online.it*, fasc. 7, 2020.

un'organizzazione ritagliata per un contesto di sanità diverso. Un'organizzazione sanitaria che è servita per risolvere per lungo tempo i problemi sanitari di tutta l'Italia, come emerge dalla presenza di un turismo sanitario verso le regioni del nord con depauperamento delle risorse finanziarie e delle strutture organizzative del sud, ma che non ha funzionato nel momento in cui occorreva che la medicina di base si attivasse per un numero significativo di soggetti. La marginalità del medico di famiglia, in una medicina delle eccellenze in molte strutture sanitarie, ha messo in ginocchio la Lombardia.

Quindi ci sono aspetti anche con riguardo alla sanità che necessariamente richiedono un coordinamento nazionale, che consentano anche di raggiungere un miglior funzionamento grazie alle eccellenze regionali, ma che garantiscano in ogni caso obiettivi minimi comuni in tutto il territorio dello Stato.

Il fatto che nel PNRR, ed in particolare nella missione 6, vi sia un continuo rinvio alla necessità di garantire una "coesione" "simmetrica" nei vari territori, deriva da disparità ormai presenti da tempo e quindi non solo occorre evitare l'accentuazione dei divari regionali, che nei processi di crescita potrebbero invece essere ulteriormente attivati, ma anzi per ridurli e consentire una ripartenza omogenea. Tutto ciò implica la presenza di una amministrazione "operativa", che non si limiti a regolare e controllare l'erogazione di prestazioni da parte del mercato, ma che sia presente come organizzazione che predispone, eroga, indirizza, dirige e verifica.

In definitiva e chiudendo, occorre ripensare ai presupposti che indirizzano le regioni in materia sanitaria. Occorre mettere in dubbio quell'idea di sanità come "macchina produttiva di servizi"¹³, tornando ai nostri principi costituzionali e rimettere al centro la salute "come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

La riduzione dei divari territoriali e sociali tra Nord e Sud nel PNRR

di ANNA MARIA POGGI

SOMMARIO: 1. Introduzione: pandemia e divari territoriali nel nostro Paese. – 2. Complessità del problema e necessità di un intervento straordinario. – 3. L'occasione del PNRR: l'obiettivo europeo della coesione e l'obbligo per l'Italia di ridurre le disuguaglianze. – 4. Aspetti problematici. – 5. I primi passi verso l'attuazione: luci e ombre.

1. Introduzione: pandemia e divari territoriali nel nostro Paese.

Tra i tanti problemi che stanno emergendo nel post pandemia quello del divario territoriale del Mezzogiorno è sicuramente avvertito tra i più allarmanti, e a ragione.

La preoccupazione è che esso possa giungere ad un livello di gravità difficilmente recuperabile, posto che il periodo pandemico ne ha solamente aggravato la portata, già rilevante in precedenza¹.

Già nel periodo in cui si stava cercando di smaltire la coda della doppia recessione mondiale ed europea, Ignazio Visco nelle *Considerazioni finali* alla Relazione annuale della Banca d'Italia del 2018 aveva sottolineato come, nel contesto ancora negativo della ripresa economica italiana, fosse anche "aumentato il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno"².

¹ Sulla questione meridionale come questione nazionale, ancora irrisolta dall'Unità d'Italia, e fondante le sue radici in una "struttura sociale premoderna" e conseguente "carenza di capitale sociale che a sua volta fa da ostacolo allo stesso sviluppo economico del Meridione: con il prolungarsi nella nuova situazione di reti di relazioni clientelari, lo scarso rispetto per il valore delle norme, il rifugiarsi nella difesa del proprio particolare in carenza di istituzioni statali adeguate a fare da garanzia per tutti i cittadini" (p. 18) v. recentemente la equilibrata ricostruzione di G. COCO e C. DE VINCENTI, *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da "problema" a "opportunità"*, Bologna, 2020. Tra i contributi più recenti v. pure D. CERSOSIMO, S. CHIMENTI, R. NISTICO, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno negli anni Duemila*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, pp. 925-926; G. GARDINI, *Dalla «questione meridionale» alla «questione settentrionale»: l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.1-2/2010, p. 38.

² Considerazioni finali del Governatore, Relazione annuale 2018, par.: *Le difficoltà strutturali dell'economia italiana*.

¹³ Occorre domandarsi ad esempio se abbia senso che i dirigenti generali delle Aziende sanitarie siano solo *manager* con ampie competenze economico-gestionali e non siano affiancati nella direzione da altre competenze così da sviluppare anche una maggior sensibilità per gli obiettivi generali di cura, per lo sviluppo della ricerca all'interno della sanità, ormai affidata più alle case farmaceutiche ed a interessi privati, piuttosto che finanziata da risorse pubbliche per interessi generali. Si pensi al ritardo dell'Italia su tutto quanto riguarda la ricerca sui vaccini e questo succede non certamente perché non abbiamo le competenze tecniche per farlo, ma perché non abbiamo avuto fino ad ora le risorse economiche adeguate e, nello stesso tempo, anche la mentalità per comprendere che oltre al profilo economico esiste primariamente la necessità di tutela della salute.

Un vistoso peggioramento del divario è evidenziato dal *Rapporto SVIMEZ 2020*³, per cui le possibilità di recupero dei territori meridionali, nel corso del 2021, saranno certamente più lente che nel Centro-Nord sia in relazione al Pil (+2,3%, rispetto al +5,4%) che ai posti di lavoro (+1,3 %, contro +2,5%).

Il Rapporto ISTAT 2020, poi, ha messo in evidenza le distanze più preoccupanti e riguardanti:

- a. le condizioni reddituali: con riferimento al 2017 (l'ultimo anno per il quale è disponibile un dato confrontabile in serie storica), la riduzione del Pil è pari a circa il 2% al Nord e fino al 12% nelle Isole. A livello regionale, il Pil è cresciuto solo in Lombardia e Trentino-Alto Adige/Südtirol, mentre è diminuito di oltre il 10% nelle più popolate regioni del Mezzogiorno e fino al 20% in Molise (Capitolo I, *Territorio*);
- b. la situazione di erogazione dei servizi: nel triennio 2018-2020 il 6,1% delle famiglie ha incontrato molte difficoltà nel raggiungere almeno tre servizi essenziali e tra queste le più numerose sono residenti nel Mezzogiorno (9,2%) e in particolare superano il 10% in Calabria, in Sicilia e in Campania (Capitolo 12). Tra i servizi maggiormente a rischio vi è quello idrico. Nel 2020 la quota di famiglie che denuncia irregolarità è pari complessivamente al 9%, con regioni come la Calabria e la Sicilia, dove tale problema riguarda, rispettivamente, il 38,8% e il 22,1% delle famiglie, a territori in cui il problema è quasi inesistente, come le province autonome di Trento e di Bolzano (1,5 e 1,2%). L'Autorità per l'energia elettrica rileva ogni anno in media 2 interruzioni accidentali lunghe (superiori a 3 minuti) per utente. Tale dato è stabile nel tempo, con una differenza cronica tra Nord e Mezzogiorno: le regioni che lamentano da sempre maggiori interruzioni sono la Sicilia (4,9), la Campania e la Calabria (circa 4 interruzioni) (Capitolo 12);
- c. la situazione di copertura degli asili nido: «l'inserimento dei bambini di 0-2 anni nelle strutture per la primissima infanzia è cresciuto nel tempo (..) ma il livello è inferiore all'obiettivo europeo di almeno 1 bambino su 3 fissato per il 2010. A livello territoriale l'inclusione più elevata si osserva nelle regioni del Nord (43% dei bambini di 0-2 anni iscritti agli asili nido nella provincia autonoma di Trento, 41,7% in Valle D'Aosta, 34,5% in Veneto), del Centro (42,6% in Toscana, 32,4% in Umbria e 33,8% nel Lazio) e in Sardegna (28,8%)» (Capitolo 2);
- d. la condizione relativa al livello di istruzione: «In Sicilia e Puglia, la quota di persone di 25-64 anni con almeno il diploma superiore, nel secondo

trimestre 2020, è circa 52%, 10 punti percentuali in meno rispetto alla media italiana e circa 20 punti in meno rispetto alle regioni con i valori più elevati, quali province autonome di Bolzano e Trento, Friuli-Venezia Giulia, Lazio e Umbria, che superano il 70%. Parallelamente, la quota di persone di 30-34 anni che, nel secondo trimestre 2020, risultano in possesso di un titolo universitario è circa il 33% nel Centro, il 30,9% nel Nord e solo del 21,7% nel Mezzogiorno» (Capitolo 2).

2. Complessità del problema e necessità di un intervento straordinario

Ora, quali che siano le cause di questa situazione⁴ è evidente che essa non è davvero degna di un Paese avanzato, e che reca nella propria Costituzione tra i principi fondamentali quello della solidarietà -art. 2 - e dell'uguaglianza, formale e sostanziale – art. 3 -.

Spesso l'individuazione delle cause costituisce un esercizio retorico, con una letteratura che si divide (riportando dati contrastanti) tra quanti ritengono che si tratti di colpevoli ritardi imputabili alla classe politica e dirigente del Sud -che spreca le risorse - e quanti, invece, sostengono che la responsabilità sia imputabile principalmente allo Stato, che destina risorse senza poi effettivamente impiegarle, o, comunque, si limita ad effettuare interventi di breve respiro.

Inoltre, vi è anche chi⁵ sostiene che risulta quanto meno erroneo confrontare i livelli assoluti della spesa pro capite, atteso che il potere di acquisto non è uguale al Nord e al Sud. Motivo in più per rammaricarsi dell'inesistenza di dati certificati da una autorità terza e indipendente, esigenza che diventa quanto più ineludibile nella prospettiva dei nuovi investimenti che dal PNRR dovrebbero giungere per il Sud.

Il problema è, dunque, molto complesso ed intricato ma credo che almeno due affermazioni possano riassumerne le coordinate di fondo.

La prima è che non è vero che i divari siano un destino ineludibile o un mito contro cui non si può combattere: vi sono periodi della storia italiana che testimoniano esattamente il contrario. È quanto accadde a partire dagli anni Cinquanta, quando l'istituzione della Cassa del Mezzogiorno mutò in maniera irreversibile il volto del Mezzogiorno, prima con la realizzazione di una rete infrastrutturale – ferrovie, strade, trasporti, elettrificazione, sistemi idrici – poi con l'insediamento di grandi poli industriali. Il più significativo giudizio storico che rimane di quel periodo è quello per cui per la prima volta nella storia d'Italia il divario tra Sud e

⁴ Sul punto la ricostruzione più equilibrata mi pare, come già sottolineato nella nota 1 quella di G. COCO, C. DE VINCENTI, *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da "problema" a "opportunità"*, cit.

⁵ A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, 2020.

³ *Rapporto sull'economia e la società del Mezzogiorno, Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, 2020, pp. 10 ss.

Centro-Nord si ridusse, «fino a portare nel 1971 il Pil pro capite del Mezzogiorno al 61% di quello del Centro-Nord (rispetto al 52% di inizio anni Cinquanta)»⁶. Con l'ulteriore conseguenza che ciò retroagì «positivamente sul tasso di crescita del Centro-Nord, sia fornendo alle sue imprese una sostenuta domanda di beni di investimento e poi una domanda di beni di consumo attivata dall'aumento del reddito meridionale, sia cominciando a fornire prodotti industriali fondamentali – basti pensare alla produzione siderurgica – per le imprese di tutto il Paese»⁷.

La seconda è che storici ed economisti con i loro studi hanno individuato i primi l'origine dei divari ed i secondi le condizioni per il loro superamento.

Tra le tante spiegazioni che i primi hanno fornito quella forse più interessante è connessa al mancato sviluppo del regionalismo e all'esasperato centralismo statale foriero di un assetto centro-periferia in chiave meramente clientelare ed assistenzialistica. Tra le voci più autorevoli va senz'altro ricordata quella di Gaetano Salvemini dalle colonne de l'Unità (da lui fondato che nel 1911) riproponeva, in polemica con Turati e Nitti, l'idea che il federalismo avrebbe rappresentato uno strumento contro la corruzione politica e il mancato sviluppo del Mezzogiorno, così consolidando la convinzione di una necessaria strategia politica di emancipazione del Sud dalla dipendenza statale.

Secondo gli economisti, poi, la divaricazione dei sistemi territoriali è avvenuta all'interno di un sistema di amministrazione (del welfare, ad esempio) che faceva capo pressoché interamente a Ministeri o ad enti nazionali⁸. Così non si sono risolti né i problemi del Sud (nonostante gli ingentissimi investimenti), né quelli del Nord. Anzi, secondo l'analisi unanime degli economisti, quelli del Sud si sono aggravati per colpa di tali politiche: «se i meridionalisti classici pensavano che fosse l'Italia intera a soffrire, o a rischiare di soffrire, dei mali del Mezzogiorno, qui è invece il Mezzogiorno che soffre, in misura più che proporzionale, dei mali nazionali»⁹.

3. L'occasione del PNRR: l'obiettivo europeo della coesione e l'obbligo per l'Italia di ridurre le disuguaglianze

È evidente, a questo punto, come l'occasione storica attuale, connessa all'ingente massa di risorse provenienti dall'UE, potrebbe costituire un terreno su cui edificare, anche, un programma di interventi mirati alla soluzione del divario.

⁶ G. COCO, C. DE VINCENTI, *Introduzione* in G. COCO, C. DE VINCENTI, *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»* cit., pp. 18-19.

⁷ *Ibidem*.

⁸ A. TARDIOLA, *Welfare e federalismo: quale governance*, in *Astrid, Rassegna*, Novembre 2007.

⁹ E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, 2007, p. 210.

Del resto, non va dimenticato come gli obiettivi della coesione territoriale, economica e sociale sono posti all'inizio del Regolamento UE che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza del 10 febbraio 2021.

L'art. 3 del Regolamento, infatti, stabilisce che «l'obiettivo generale dello strumento è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione sostenendo gli sforzi degli Stati membri volti ad attuare le riforme. Ciò è necessario per incoraggiare gli investimenti, aumentare la competitività e conseguire una convergenza economica e sociale sostenibile, la resilienza e la ripresa. Si tratta inoltre di una condizione necessaria per sostenere gli Stati membri nel rafforzamento della loro capacità istituzionale e amministrativa, anche a livello regionale e locale (...)».

In coerenza con questa indicazione, anche le Linee Guida della Commissione europea (sia quelle pubblicate il 17 settembre 2020, sia quelle pubblicate il 22 gennaio 2021) per l'elaborazione da parte degli Stati membri del PNRR assumevano come obiettivi generali la promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, il miglioramento della resilienza e la preparazione nell'affrontare future crisi, l'incremento del potenziale di crescita, e la mitigazione dell'impatto sociale della crisi. Ciò spiega il motivo per cui mentre uno solo dei sei pilastri veniva individuato propriamente quale «coesione sociale e territoriale», in realtà anche negli altri cinque la finalità dell'equità sociale compare tra gli intenti trasversali.

Questa premessa serve a ricordare che la priorità trasversale di «ridurre le disuguaglianze territoriali» prevista nei Documenti Italiani, non è una scelta opzionale, ma obbligatoria.

Il PNRR italiano fa pienamente sue le raccomandazioni dettate dal Consiglio Europeo ed individua, altresì, i nodi da risolvere per rilanciare lo sviluppo del nostro Paese, tra cui:

- a. l'insoddisfacente crescita economica dovuta, non solo alla debole dinamica degli investimenti produttivi, ma anche a una serie di fattori strutturali: la dinamica demografica declinante dovuta al basso tasso di natalità, la ridotta dimensione media delle imprese, l'incompleta transizione digitale e verso un'economia basata sulla conoscenza;
- b. le disparità di reddito, di genere, fra le generazioni e i territori;
- c. la debole capacità amministrativa del settore pubblico.

La riduzione del divario territoriale diventa, dunque, uno degli obiettivi trasversali da raggiungere con gli investimenti delle varie missioni.

La missione 1 mira alla digitalizzazione della PA e del sistema produttivo, su cui il Mezzogiorno è particolarmente in ritardo. Perciò una particolare attenzione è posta alle infrastrutture digitali, con il 45 per cento delle risorse per la connettività a banda ultra-larga destinate alle regioni del Mezzogiorno.

La missione 2 è denominata transizione digitale ed è caratterizzata da tre grandi obiettivi: a) colmare il divario territoriale nella gestione dei rifiuti, con circa il 60% dei progetti destinati a Comuni localizzati nel Centro-Sud; b) ridurre la dispersione delle risorse idriche, che al Sud è pari al 51% contro la già altissima media nazionale del 41%; c) incentivare progetti per la diffusione dell'energia rinnovabile e il trasporto sostenibile, di nuovo con concentrazione di progetti nelle regioni meridionali.

La missione 3 prevede l'estensione dell'alta velocità al Sud, il rafforzamento delle reti ferroviarie regionali e il miglioramento dell'accessibilità alle linee e alle stazioni ferroviarie. Gli interventi dovrebbero condurre ad un deciso miglioramento della mobilità dei cittadini e ad un consistente potenziamento della connessione del Sud al resto del Paese, rendendolo così più attrattivo per investimenti e turismo.

La missione 4 riguarda partitamente l'istruzione nel suo complesso e nella filiera complessiva. Sulla prima fase l'obiettivo è quello, in realtà da tempo indicato dall'UE, di aumentare la disponibilità di posti negli asili nido e nelle scuole per l'infanzia, particolarmente bassa nelle regioni meridionali. Infatti, nonostante l'aumento comunque realizzato negli ultimi anni, il tasso di copertura per i bambini 0-2 rimane ancora indietro rispetto alla media nazionale e all'obiettivo del 33 % richiesto a livello di Unione. Per quanto poi riguarda la scuola dell'obbligo, la finalità indicata è quella di ridurre il divario territoriale nelle competenze di base dovuto anche al fenomeno dell'abbandono scolastico, anche qui particolarmente accentuato nelle regioni meridionali. Infine, un'attenzione specifica è dedicata all'annoso problema dell'edilizia scolastica, altro fronte indubbiamente preoccupante in relazione alle scuole del Sud, sia con riguardo all'agibilità, sia in relazione alla spesa complessiva per la manutenzione, assai più esigua rispetto ad altre parti del Paese.

Sempre con riguardo a questa missione, va sottolineato, come si tratterebbe di interventi che, secondo la logica dei vasi comunicanti, si ripercuoterebbero virtuosamente su altri divari: certamente sulla partecipazione delle donne al mondo del lavoro e, in secondo luogo, sulla riduzione dei NET (giovani che non studiano e non lavorano), oggi percentualmente assai elevata nelle regioni meridionali.

Le misure della missione 5 per la coesione sociale sono convogliate verso l'aumento delle prestazioni connesse ai servizi essenziali, come pure in direzione del rafforzamento dell'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento e al miglioramento delle opportunità di lavoro e dei servizi socio-sanitari. In questa missione particolare importanza assume il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES)¹⁰, localizzate nel Mezzogiorno, e i finanziamenti al Terzo Settore per il contrasto alla povertà educativa.

¹⁰ Le Zone Economiche Speciali sono regioni geografiche localizzate nel Mezzogiorno in cui le imprese beneficiano di agevolazioni fiscali e semplificazioni amministrative.

Infine, la missione 6 è diretta a superare la frammentazione tra i diversi sistemi sanitari regionali, tramite la riorganizzazione delle politiche della salute con riforme e investimenti basati sui fabbisogni assistenziali.

La pur breve sintesi appena operata non lascia adito a molti dubbi sugli intenti presenti nel PNRR e nelle sue diverse missioni: la questione meridionale richiede un approccio trasversale, poiché è nel Meridione che si sommano molti dei divari sociali ed economici.

Il Mezzogiorno, quindi, priorità del PNRR, individuata, peraltro con una certa precisione dalla stessa Commissione Europea che ha previsto per il Sud circa 82 miliardi, cioè il 40% delle risorse territorializzabili (che sono pari a 206 miliardi). Un importo assai significativo se confrontato con la popolazione residente (il 34% del totale) e con il contributo al PIL nazionale (22%)¹¹.

4. Aspetti problematici

Nei confronti della capacità del PNRR, in se e per sé, di provocare il rilancio del Mezzogiorno sono già state avanzate talune perplessità. Quelle più documentate e corredate di dati e analisi provengono dal Rapporto Svimez 2021.

In particolare nel Capitolo 16 (*Mezzogiorno e coesione territoriale nel PNRR*), dopo aver rammentato che secondo le stime del Governo le regioni meridionali contribuiranno a circa un terzo (4,9 punti percentuali) dei 15 punti percentuali di PIL nazionale aggiuntivi legati all'implementazione del Piano, viene tuttavia precisato che ciò "non si tradurrà necessariamente in una riduzione del divario di crescita Nord-Sud, «aggiungendosi» al tasso di crescita dell'attività economica «tendenziale» delle due aree", poiché "il Mezzogiorno è tradizionalmente interessato da un ritmo di crescita più debole nelle fasi di ripartenza".

Inoltre, si legge ancora nel Rapporto, il tema del famoso 40% di spesa legata al Sud, in realtà, va codificata rispetto ad una territorializzazione ancora poco trasparente. In particolare, è la logica delle quote di spesa a venire in discussione, trattandosi di una logica debole per almeno tre ragioni: "Primo, perché si perpetua nell'errore di guardare alla quantità della spesa da certificare come un «fine» in sé. Secondo, per la complessità del sistema di monitoraggio da predisporre per la verifica del rispetto dei vincoli di destinazione territoriale della spesa fissati con una norma. Terzo, per la mancanza di una ricognizione puntuale dei fabbisogni di investimento sulla quale basare un'allocazione territoriale delle risorse coerente con l'obiettivo di ridurre il divario di cittadinanza di chi vive e fa impresa al Sud".

¹¹ G. GALLI - S. LIACI, *PNRR e Mezzogiorno: quante risorse e quali misure per il rilancio del Sud*, in *Osservatorio dei conti pubblici*, 7 maggio 2021.

Inoltre, la minore capacità progettuale delle amministrazioni comunali “le espone ad un elevato rischio di mancato assorbimento”.

Vi è poi un ulteriore elemento che desta preoccupazione e cioè che gli obiettivi definiti nel PNRR sono in larga parte sovrapponibili alla programmazione della politica di coesione 2021-2027, per cui “programmare queste risorse secondo una logica di complementarità e aggiuntività rispetto a quelle del PNRR è una condizione essenziale”, mentre il rischio maggiore “è che il PNRR subisca la stessa sorte della politica di coesione, affidando unicamente a questo “nuovo” intervento straordinario l’obiettivo della riduzione dei divari territoriali”.

Senza un intervento straordinario *ex ante*, un’iniezione di risorse umane specializzate in grado di supportare le amministrazioni meridionali, tale ingente massa di risorse rischia di non essere investita e di dover venire restituita. Il problema è acuito, secondo quanto si specifica nel Capitolo 21 (*Quale pubblica amministrazione nell’Italia del PNRR?*) dallo stato delle pubbliche amministrazioni italiane, ultime in UE per grado di fiducia dei cittadini rispetto ai servizi offerti; largamente sottodimensionate (secondo un trend di “tagli” costante negli ultimi 20 anni); e, infine, con l’età media più alta d’Europa (un dipendente su due ha più di 55 anni).

Appare, dunque, chiara “l’esistenza di un gap qualitativo, che aggrava gli effetti di quello quantitativo, assolutamente da colmare. La PA locale necessita, alla luce delle enormi sfide che ha davanti – rilancio post pandemia, utilizzo dei fondi del PNRR, transizione digitale – di nuove competenze e capacità che dovranno da un lato essere garantite dai nuovi ingressi (favoriti anche dalle norme semplificate per i concorsi pubblici) ma, dall’altro, non potranno che passare per politiche organiche di *empowerment* della forza lavoro già disponibile. Una PA più efficiente è elemento cardine dello sviluppo di un Paese, pertanto, investire in efficienza dovrà essere la parola d’ordine per il futuro”.

Si tratta di aspetti problematici di non poco conto, anzi di vere e proprie pre-condizioni la cui carenza potrebbe portare al fallimento del Piano, lasciando le regioni meridionali ancora più sguarnite e, soprattutto, anche in forte depressione motivazionale. In questa prospettiva la polemica sull’effettiva entità delle risorse viene da taluni ritenuta in qualche misura fuorviante. Da parte di taluni, infatti, si continua ad insistere sulle effettive risorse che arriverebbero al Meridione – desumibili da 33 delle 157 misure del PNRR e dal Fondo Complementare – che condurrebbero ad investimenti per un totale di 22.209,27 milioni. Dunque poco più di un quarto delle risorse ipoteticamente destinate al Mezzogiorno, che avrebbero dovuto essere circa 82 milioni¹².

Come è stato correttamente osservato da altri, tuttavia, “il livello delle risorse pubbliche destinate può nascondere il vero problema dell’economia del Mezzogiorno, che consiste piuttosto nella carenza di realizzazioni produttive che nella mancanza di risorse finanziarie”¹³.

5. I primi passi verso l’attuazione: luci e ombre

È comunque indubbio che l’occasione che potrebbe aprirsi con il PNRR diventa in ogni caso rilevante ai fini della riduzione del divario territoriale poiché, quali che ne siano le cause, è indubbio che su esse abbiano pesantemente influito politiche nazionali inadeguate. Se, infatti «il 95 per cento della spesa pubblica, attinente alle politiche generali, nazionali produce risultati insoddisfacenti nei servizi essenziali (...) è difficile immaginare che le politiche regionali, con il 5 per cento della spesa, possano incidere significativamente sullo sviluppo delle aree in ritardo»¹⁴.

Il problema principale, dunque, è quello connesso alla concreta attuazione del Piano e alla capacità dello Stato (Governo e Parlamento) di indicare una prospettiva pluriennale di investimenti in quei settori strategici che risultano essenziali per uno sviluppo duraturo: infrastrutture; istruzione; parità di genere; servizi essenziali; professionalità; pubbliche amministrazioni efficienti.

A che punto siamo rispetto a tali linee?

Parrebbe muoversi nella giusta direzione la legge 108/2021 (di conversione del d.l. 77/2021) che ha introdotto la *governance* del PNRR. Come noto si tratta di un provvedimento assai criticato, per la eccessiva centralizzazione della catena di comando. In realtà occorrerebbe scindere due momenti essenziali della fase di attuazione: quella della programmazione degli interventi (in cui in effetti, sarebbe utile una maggiore com-partecipazione attraverso l’ascolto delle istituzioni territoriali e funzionali portatrici di saperi e competenze utili) e quella della effettiva decisione, rispetto alla quale, invece, occorre una catena di comando molto precisa e poco “condivisa” per non cadere nel problema ormai noto per cui nessuno è mai completamente responsabile di nulla.

Altrettanto può dirsi della legge 156/2021 (di conversione del d.l. 121/2021) finalizzata ad interventi infrastrutturali attraverso misure di genere diverso, tra cui:

- a. previsione di un fondo costante (2022-2026) per interventi di rinnovo e ristrutturazione dei veicoli;

¹³ P. L. SCANDIZZO, *PNRR cosa serve per centrare l’obiettivo dello sviluppo del Mezzogiorno*, in *OpenEconomics*, 12/9/2021.

¹⁴ L. CANNARI, M. MAGNANI, G. PELLEGRINI, *Quali politiche per il Mezzogiorno? In Banca d’Italia*, in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia*, n. 4, Giugno, 2010).

¹² G. VIESTI, *Il PNRR e il Fondo complementare nel Mezzogiorno*, in *Sbilanciamoci*, 7 luglio 2021.

- b. potenziamento dei collegamenti finalizzati alla mobilità e ai lavoratori (es: stretto di Messina 2021-2022-2023);
- c. istituzione di un centro di innovazione al Ministero delle infrastrutture con assunzione di ricercatori e tecnologi;
- d. perequazione infrastrutturale con l'istituzione di un apposito fondo; (peraltro, si fissano già scadenze operative: 30 novembre 2021 per la ricognizione delle dotazioni statali e non statali; 31 marzo 2022 per la fissazione di criteri di priorità per il recupero del divario infrastrutturale tra i diversi territori del Paese);
- e. istituzione del fondo "concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale" per il 2021 e 2022 destinato al rilancio del processo di progettazione nei Comuni di Abruzzo, Basilicata, Calabria e Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia in relazione al ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2021-2027. Al fondo possono accedere tutti i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, con premialità per Unioni di Comuni e con un meccanismo di grande efficacia: risorse trasferite dopo il bando e nel caso non venissero spese, restituzione e riassegnazione ad altri enti in graduatoria.

Va premesso che la riforma della pubblica amministrazione è cruciale per il paese e, in particolare, per il Sud che registra livelli preoccupanti di inefficienza delle PPAA.: tutte le regioni meridionali si collocano in fondo alla classifica dell'*European Quality of Government Index*.

In questo contesto, invece, il provvedimento in questione si muove in una logica di straordinarietà e strumentalità rispetto all'attuale contingenza, prevedendo: assunzioni a tempo determinato; incarichi di collaborazione professionale; ampliamento della dirigenza a contratto. Più interessante pare, invece, la previsione della mobilità tra amministrazioni, poiché corredata da un vincolo iniziale di permanenza nell'amministrazione di destinazione di cinque anni.

In questo contesto di emergenza la valenza del piano integrato di attività e organizzazione (art. 6) perde gran parte del suo possibile impatto. Le strategie di gestione del capitale umano, la determinazione di obiettivi strategici, i piani di formazione si infrangono, infatti, contro la norma che prevede in 36 mesi la durata massima dei contratti, rendendo pressoché impossibile qualunque forma di reale programmazione a lungo termine e la formazione di una nuova leva di professionisti della pubblica amministrazione.

Insomma si sposa una logica straordinaria e addizionale che potrebbe produrre, dopo i tre anni previsti di contrattazione un'enorme sacca di precariato. Si pensi solo all'Ufficio del processo: 16.500 assunzioni a tempo di giovani laureati. E poi? Non solo ma non è previsto nessun piano di formazione, poiché a questi

ultimi viene chiesto di affiancare i giudici per smaltire l'arretrato e velocizzare i tempi dei processi.

Sarebbe indispensabile, su questo terreno, invertire la rotta al più presto.

L'occasione del PNRR per il Sud è davvero storica e perderla solo per la fretta di produrre risultati immediati sarebbe davvero irresponsabile. In tal modo, infatti, non si raggiungerebbe alcun obiettivo stabile e duraturo nel tempo e, al contrario, si creerebbero nuove aspettative, caricando nuovamente sulle generazioni future la soluzione dei problemi.

Conclusioni della terza sessione

di ANNA MARIA NICO

Sintetizzare ciò che è stato detto nelle intensissime relazioni di questa giornata è un compito arduo perché tutti i temi trattati, per quanto siano da considerare dei “classici” nella prospettiva delle riforme necessarie nel nostro Paese, necessitano di una chiave di lettura che consenta di guardare lontano rispetto al momento emergenziale che ha determinato l'adozione del PNRR.

Per cominciare a focalizzare quanto detto nella sessione sulle “condizionalità”, prendo spunto da una frase che ho letto nel libro della collega Fiammetta Salmoni¹, che per problemi personali oggi non è potuta essere con noi, la quale si chiede se può essere vero che dopo il periodo di crisi che abbiamo attraversato si possa condividere l'idea che quanto accaduto costituisca la base della “rinascita europea, di riscoperta delle basi solidaristiche dell'Unione e, in definitiva, della fine del dominio dell'economia e della finanza” (F. Salmoni, XVI).

Non è facile trarre conclusioni in proposito perché in realtà non siamo completamente fuori dalla crisi pandemica ed economica e la realtà non è ancora tastabile appieno per comprenderne i risvolti.

Quello che si può fare oggi è trarre alcune conclusioni di carattere giuridico rispetto a quelli che sono “i documenti” che l'Unione Europea ha prodotto e gli effetti sugli Stati membri.

Considerato il tema della sessione di questa giornata del Convegno mi soffermerò sul solo aspetto della *condizionalità del Recovery Plan*.

Essa, com'è noto, ha riguardato due profili: il primo di carattere specifico che condiziona le somme a fondo perduto e i prestiti alle riforme istituzionali del Paese a cui vengono concessi, il secondo, di carattere generale, del rispetto dello Stato di diritto da parte degli Stati membri (si pensi alla Polonia e all'Ungheria). Questa ultima condizione, tuttavia, è stata temperata dalla “funzionalità alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'Unione” (F. Salmoni, 33). In tal modo ai sensi dell'art. 4.2 del TUE si è sostanzialmente consentito che anche gli Stati non rispettosi dei principi e dei valori dello Stato di diritto possano accedere ai fondi.

Non potendo soffermarmi su tale profilo, peraltro significativo per le implicazioni che esso ha sui diritti, cercherò di sintetizzare le interessanti relazioni sui differenti aspetti della prima condizionalità: quella che riguarda le riforme strutturali, le quali, com'è noto, sono strettamente legate alla soggettività dei singoli Stati. Questi, infatti, potranno accedere ai fondi dopo l'approvazione del PNRR da parte del Consiglio e in seguito alla valutazione della Commissione.

La condizionalità comporterà, quindi, talune conseguenze sanzionatorie, anche pesanti, per l'inosservanza di quanto previsto dal Piano.

I temi trattati nelle relazioni riguardano in sostanza tutti i punti previsti dal PNRR (Piano Nazionale Ripresa e Resilienza) e, devo anticipare, non sarà facile fare una sintesi completa di quanto si è trattato in questa sede.

Per la brevità dei tempi assegnati toccherò gli argomenti evidenziando i punti più salienti.

Vorrei cominciare dalla relazione di Elisabetta Catelani che si è occupata della coesione economica la quale costituisce uno degli obiettivi di cui all'art. 4 del reg. RRF (*Recovery and Resilience Facility*).

A tal riguardo diventa rilevante considerare l'importanza che assume il principio di solidarietà nella declinazione del concetto di coesione sociale.

Com'è noto, nel nostro ordinamento la solidarietà è un principio cardine a cui si ispira l'intera Carta costituzionale mentre, invece, come evidenziato da Elisabetta Catelani “se leggiamo il progetto New generation EU/Italy, formulato dal governo e ora approvato anche dal Parlamento il termine solidarietà [è] quasi ignorato, come se i presupposti che lo animano fossero altri. Viceversa i termini di coesione sociale e coesione territoriale sono oggetto di ricorrenti richiami e riferimenti, come a voler indirizzare una trasformazione dei valori che caratterizzano la convivenza sociale”.

Un rilievo di non poco conto se si tiene presente che l'articolo 3 del T.U.E. proclama la solidarietà tra gli Stati membri, oltre che la coesione sociale e territoriale. In diverse circostanze, però, tale principio è stato “trascurato” dalle Istituzioni europee. Da ultimo nella prima fase di diffusione del virus quando l'Italia appariva l'unico Paese europeo afflitto dal contagio da Covid-19. In tale occasione non solo era stato sottovalutato l'allarme sanitario che i medici e i ricercatori italiani avevano lanciato, ma la stessa UE aveva in quel periodo aggravato la situazione economica dell'Italia.

Mi riferisco, nello specifico, alla dichiarazione resa dalla Presidente della Banca Centrale, Christine Lagarde il 12 marzo 2020 secondo la quale il compito della BCE non è “quello di ridurre lo spread”. Si deve rammentare che in quella circostanza si rese necessario l'intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, il quale in una sua nota dello stesso giorno ebbe a precisare e

¹ F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, Padova, 2021.

a ricordare alle istituzioni europee che “l’Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus sarà probabilmente utile per tutti i Paesi dell’Unione Europea. Si attendono quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, *iniziative di solidarietà* e non mosse che possono ostacolarne l’azione”.

Nella seconda fase, invece, come ha sottolineato Elisabetta Catelani “La solidarietà si è vista fra gli Stati dell’UE attraverso l’accoglienza degli stessi malati, al superamento, come già accennato, dei vincoli del bilancio europeo, alla formulazione della New generation EU che rappresenta la più grande formulazione di un documento fondato sui principi della solidarietà e della coesione sociale. Dinanzi ad iniziative così rilevanti in tema di solidarietà in un periodo così complesso di tutti gli Stati membri dell’UE, l’Italia ha ora il dovere di trasformare questa solidarietà espressa dall’UE in un progetto di uso di questi fondi che non solo consenta una programmazione di opere, di attività, ma che sia anche espressione di una coesione sociale fra i propri cittadini”.

Il tema della coesione sociale diviene dirimente anche nella relazione di Anna Poggi la quale confida sulla circostanza che la riduzione del divario territoriale tra Nord e Sud non può che prendere avvio dal “rilancio del regionalismo”. Mi ha molto colpita l’utilizzo del termine “rilancio” che trovo in questo caso più che appropriato in quanto quando si parla di regionalismo in Italia non si può non tener conto dei numerosi fallimenti che si sono susseguiti nel tempo, cominciando dall’attuazione del regionalismo dopo l’entrata in vigore della Costituzione, fino ad arrivare alla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione.

Colmare il divario tra Nord e Sud può certamente costituire, come è stato detto, “un propulsore dello sviluppo economico e sociale dell’intero Paese”.

La pandemia ha accentuato l’indebolimento del tessuto socio-economico del Paese ed ha ancora di più fatto emergere il già esistente divario tra Nord e Sud sotto diversi indici. Secondo Anna Poggi “ciò impone di guardare allo sviluppo del regionalismo (ed anche di quello differenziato) in maniera sempre più coerente con l’unità repubblicana”.

“A fronte di ciò vi è da sperare che la prospettiva di investimenti e di riforme che caratterizzerà il PNRR contribuisca a ri-dare una forma concreta e attuale all’unità nazionale, in particolare in forza degli investimenti previsti nel Mezzogiorno. Il punto cruciale riguarda l’indirizzo politico che anima tali investimenti e cioè se essi si collocano in uno scenario meramente assistenzialistico ovvero se porranno in essere le condizioni di “autonomia” del Sud dallo Stato, secondo l’aspirazione che fu di Salvemini e che ancora oggi rimane l’orizzonte desiderabile”.

La coesione sociale, da un lato, e la questione meridionale dall’altro costituiscono il punto di snodo dell’intero sistema di riforme strutturali di cui il Paese necessita.

Vorrei cominciare da quella della giustizia che è oggetto della relazione di Giovanni Verde.

La riforma della giustizia non costituisce una novità nel nostro ordinamento, anzi è un tema-problema di cui si discute da decenni. I numerosi tentativi di riforma sono stati parziali e molto spesso, in sostanza, non hanno centrato il problema e comunque non lo hanno risolto. I principi costituzionali del giusto processo e della ragionevole durata, introdotti esplicitamente nel testo costituzionale con la riforma del 1999, non sono stati dirimenti rispetto all’efficientamento della giustizia. Da sempre, infatti, è stato da evidenziato come la lentezza della macchina giudiziaria incida sull’efficienza della giustizia e quanto tutto ciò abbia delle profonde ricadute sull’economia nazionale, senza considerare le ripercussioni che un processo non giusto possa avere sulla pace sociale.

Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza la riforma della giustizia è qualificabile di tipo «orizzontale» in quanto assume una valenza strategica rispetto al percorso di ammodernamento e rilancio delle istituzioni repubblicane. Anche la riforma del CSM, con tutte le sue implicazioni, ritenuta essenziale anche a seguito delle recenti vicende che lo hanno coinvolto, si inserisce in questo quadro generale che è la giustizia.

La riforma della giustizia ispirata dal PNRR, come messo in evidenza da Giovanni Verde, è molto ambiziosa perché mira a “ridurre drasticamente i tempi dei processi e a ridurre drasticamente le pendenze”. In sostanza “dovremmo ridurre le pendenze del 90 % e abbattere i tempi processuali almeno del 40%”.

Devo dire che anch’io ho numerosi dubbi che quanto previsto dal PNRR sia attuato e nutro delle serie preoccupazioni in ordine alla possibilità che la condizionalità potrebbe far scattare il sistema delle sanzioni.

Egualmente orizzontale è la riforma della pubblica amministrazione, anch’essa problema annoso del nostro Paese.

Anna Papa nel suo intervento mette in luce che la riforma della pubblica amministrazione ruota, nel PNRR, intorno a tre pilastri:

- Semplificazione
- Nuove assunzioni
- Digitalizzazione

Sono ritenuti dei pilastri perché, a ben guardare, sono quelli sui quali l’intero apparato amministrativo è in grado di determinare la propria efficienza. È noto a tutti che sulla semplificazione amministrativa si discute da sempre e poco è stato portato a termine nonostante le numerose riforme finora intervenute.

Si può solo auspicare che le nuove assunzioni e la digitalizzazione siano idonee a realizzare tale cambiamento nella P.A., la quale è connotata da una burocrazia che mi piace definire “afflittiva”, dalla quale non è facile liberarsi se non attraverso strumenti che possano ridurre la bieca discrezionalità sostituendola con i nuovi mezzi offerti anche dall’Intelligenza Artificiale. Come è stato evidenziato la transizione digitale ha un ruolo cruciale nella riforma strutturale della Pubblica Amministrazione, tant’è che la semplificazione e le nuove assunzioni sono strettamente correlate alla digitalizzazione.

Le nuove assunzioni finora previste dal PNRR, ad esempio, sono strettamente correlate al piano stesso in quanto si prevedono le assunzioni di esperti e di personale a tempo determinato.

Anna Papa nella sua relazione già coglie alcuni elementi di criticità nella fase diciamo esecutiva: “nei primi provvedimenti sui tre pilastri, adottati da Governo e Parlamento, mancano alcuni elementi importanti”.....quali “un cronoprogramma chiaro, anche con riferimento ai risultati che si intendono ottenere, manca la correlazione tra la tensione all’erogazione digitale di un numero crescente di servizi e il tema del *digital divide*; manca – ma questo è in parte inevitabile – la visione complessiva di come si attingerà il lavoro nelle pubbliche amministrazioni al termine di questa fase di riforma”.

La relazione di Roberta Calvano tocca il tritico “cultura, istruzione e ricerca” che nel suo insieme è stato sempre oggetto di poca attenzione da parte dei Governi. La risposta a questa volontaria e grave disattenzione si è rivelata nella sua pienezza in costanza della pandemia. Già in un mio scritto mi ero permessa di evidenziare quanto fosse miope una visione che non tenesse conto della stretta correlazione e della loro importanza strategica. Al contrario di quanto sarebbe dovuto avvenire tempo addietro, i tre citati settori sono stati oggetto di tagli indiscriminati sui finanziamenti. Le conseguenze di ciò nei due settori quali l’istruzione e la sanità, ad esempio, erano già evidenti da tempo, tuttavia l’emergenza sanitaria ha messo ancora più in risalto quanto l’indiscriminata riduzione degli investimenti in settori primari dello Stato potesse incidere negativamente sulla comunità. Veniva “denunciato”, infatti, come la riduzione sempre più crescente degli investimenti sui diritti sociali a causa della crisi economica non sarebbe stata la soluzione, ma, al contrario, avrebbe inciso pesantemente sulla coesione sociale con effetti ancora peggiori sulla crisi. Non che tali critiche non tenessero conto che i diritti sociali sono quelli più “costosi” per lo Stato, tuttavia facevano vedere l’altra faccia della medaglia ovvero che proprio i settori che “costano” costituiscono una spinta per la crescita di uno Stato. In sostanza, si metteva in risalto come solo una visione a corto raggio potesse ritenere di sacrificare i diritti sociali sulla pira dell’efficienza dell’apparato pubblico basato sulla

sola riduzione delle spese. L’efficienza, invece, andava attuata semplificando l’azione amministrativa attraverso gli investimenti nella digitalizzazione a discapito della obsoleta burocrazia. Fino a quando la pandemia da Coronavirus non è emersa, infatti, la tendenza è stata quella di procedere per tagli lineari sulla spesa pubblica. A differenza di altri Stati europei, indubbiamente economicamente più forti, l’Italia ha investito sempre meno nella sanità, nella istruzione (scuola e università) e nella ricerca e gli effetti della riduzione degli investimenti in tali settori sono emersi nella loro prepotenza dinanzi alla pandemia. Tutti ambiti “strategici” strettamente connessi tra di loro. È noto, infatti, che non può esserci ricerca senza università, università senza scuola, ricerca senza sanità e cure mediche senza ricerca. Una filiera circolare che si nutre di ogni sua parte o muore in ogni sua parte. Rifinanziare lo stato sociale nel senso di reinvestire in quei settori largamente depauperati dal neoliberalismo e dalla crisi economica costituisce una delle prime prospettive che questa inaspettata esperienza propone.

Il PNRR finalmente considera cruciali gli investimenti in tali settori per la ripresa economica e non possiamo che augurarci che le riforme abbiano i loro effetti positivi.

Mi avvio alle conclusioni con l’intervento di Giovanni Luchena sulla transizione ecologica.

Sebbene il problema ambientale sia sotto gli occhi di tutti già da tempo, un intervento organico su tale settore non è stato mai un obiettivo primario nell’azione di Governo. Prima di ogni considerazione al riguardo, vorrei porre l’attenzione sul termine *transizione* utilizzato per questo particolare settore, locuzione che solitamente indica “non mutamenti aventi una portata circoscritta o minima né ipotesi di ordinamenti destinati a rimanere provvisori, bensì processi che indurranno cambiamenti profondi, di struttura, che, per loro natura, sono anche da considerarsi ad onda lunga e ad effetti plurimi e in una dimensione plurilivello”. Tale processo di transizione tenta di spostare la prospettiva dall’ecologia rivendicativa all’attuazione concreta di una politica del diritto ambientale globale convergente, in cui le sovranità statali cooperano per la realizzazione di un obiettivo comune che richiede l’abbandono delle logiche intergovernative che finora hanno, per dir così, “guidato” i processi economico-ambientali nell’architettura giuridico-istituzionale globale.

Questo sottolinea con chiara evidenza che non si vogliono né cambiamenti temporanei, né tantomeno reversibili con un ritorno, ad esempio, ai sussidi dannosi per l’ambiente che è stato ed è ancora un modello di finanziamento delle imprese e delle attività produttive che presenta numerosi profili di criticità.

È di tutta evidenza che il piano ambientale diventa il centro di ogni attività economica e di risanamento dei territori danneggiati. Esso non solo rappresenta

lo strumento di trasformazione dell'economia lineare in economia circolare, ma anche una modalità di riconciliazione tra crescita, ambiente e società.

Per comprendere la portata degli effetti della transizione ecologia inserita nel PNRR basti pensare soltanto al diretto coinvolgimento delle banche di investimento o di sviluppo e promozione o, anche, al rapporto intercorrente tra la normativa in materia di aiuti statali alle imprese e il *Recovery Plan* la cui disciplina sui controlli è profondamente diversa. Infatti, nel primo caso, l'obiettivo è quello della tutela della concorrenza, nel secondo, le regole per favorire la transizione ecologica sono improntate ad una logica programmatica che esula dalle fattispecie concrete inerenti al controllo degli aiuti.

In sostanza la grande trasformazione economica, ambientale ed energetica, implica la rottura o il superamento del modello dell'economia lineare che comporta, sul piano giuridico, una nuova fase del governo dell'economia.

L'insieme delle regole poste per conseguire il progetto di una sostenibilità ambientale condivisa si fonda su una strategia che ha nel diritto il suo nucleo fondamentale e il centro di raccordo delle politiche. Si intravede il ritorno del diritto come postulato per la costruzione del modello economico innovativo.

Vorrei chiudere con alcune considerazioni su quanto emerso nelle relazioni di questa sessione che hanno un filo conduttore comune: la preoccupazione che lo stanziamento temporaneo delle risorse non affiancato da un documento operativo capace di indirizzare e guidare gli Stati membri possa rivelarsi una nuova illusione perché molto di quanto programmato possa rimanere incompiuto. A me sembra che il PNRR non potesse prevedere di più e che i fondi temporaneamente stanziati costituiscano solo una spinta propulsiva per gli Stati a cui viene affidato il compito di realizzare una politica industriale nel rispetto dell'ambiente, un rilancio economico complessivo che può consentire ad alcuni Paesi, come il nostro, di uscire dalla crisi economica e trovare una stabilità con il corretto uso delle proprie risorse.

QUARTA SESSIONE

ALTRE ESPERIENZE EUROPEE PER IL RILANCIO DELL'ECONOMIA POST-COVID 19

Il rispetto dello Stato di diritto come condizione
generale per l'accesso al *Recovery Fund*.
Il regolamento 2092/2020, «relativo a un regime
generale di condizionalità per la protezione del
bilancio dell'Unione», e l'arretramento democratico
di Ungheria e Polonia

di JAN SAWICKI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il regolamento 2020/2092: considerazioni generali. – 2.1 Fondamento e ambito di applicazione. – 2.2 Le sanzioni. – 2.3 Chi le adotta. – 3. Alcune considerazioni critiche in attesa di un'importante sentenza.

1. Premessa

Da tempo ormai gli strumenti previsti nell'Unione europea per proteggere lo stato di diritto o *rule of law*¹ hanno mostrato i propri limiti, che siano quelli di natura politica o quelli di tipo giurisdizionale. L'art. 7 TUE, con il suo meccanismo che infine porta a scontare i limiti internazionalistici dell'unanimità o di altissime maggioranze qualificate, rischia di restare sostanzialmente inattuato o inattuabile. La via giudiziaria attraverso i ricorsi per infrazione ex art. 258 TFUE o i rinvii pregiudiziali previsti all'art. 267 TFUE ha conosciuto una qualche limitata efficacia nei confronti dei paesi che hanno posto dei problemi sotto questo aspetto, ma alla fine – a parte il suo carattere puntuale e non sistemico – si scontra con il livello discrezionale di disponibilità ad applicare le sentenze da parte dei paesi che subiscano una condanna inflitta dalla Corte di giustizia, come si è sperimentato con la recente sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco che rappresenta il momento culminante ma non isolato di una tendenza. Anche vie intermedie sono state intraprese, in applicazione della c.d. *soft law*, e queste sono di interesse per la loro capacità di fornire elementi complessivi di conoscenza e di comparazione, anche al fine di avviare procedure di altro tipo, ma sono ben lontane da qualsiasi effetto risolutivo: tra questi il Meccanismo europeo per lo stato di diritto, una procedura definita di dialogo che produce un rapporto annuale per ogni Stato – per quattro blocchi di materie – con funzione essenzialmente persuasiva

¹ Sui concetti di stato di diritto, *Rechtsstaat*, *rule of law*, *ex multis*, R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enc. Dir., Annali IV*, Milano, 2011, 1149 ss.

per ordinamenti che dovessero avviarsi verso un'involuzione al ribasso dei valori democratico-liberali. Da questa rapidissima panoramica², risulta dunque come, ad oggi, gli strumenti legali che hanno dimostrato di saper circoscrivere e contenere almeno in parte le più plateali regressioni sui principi dello stato di diritto siano paradossalmente quelli più tradizionali e remoti, e che non erano nati affatto con questa finalità.

Per questo almeno dal 2018 era in discussione l'approvazione di misure a carattere legislativo volte a introdurre elementi di condizionalità nell'allocazione dei fondi europei³. *Prima facie*, uno strumento di questo tipo rappresenta la combinazione felice e ingegnosa della natura originaria del processo di integrazione europeo, che era di tipo economico, con il metodo della condizionalità che in Europa si era affermato più di recente e inizialmente con altri scopi, tra cui venne fatto rientrare quello del rispetto dei diritti umani (ma limitatamente a paesi terzi) e soprattutto quello rivolto alla stabilità finanziaria sul piano interno⁴. Ma proprio la combinazione tra una condizionalità (anche finanziaria) a fini 'democratici' e non solo economico-finanziari, con quella che pare pur sempre la vocazione di fondo dell'Unione europea, mette a nudo i limiti di uno strumento così costruito. Lo strumento di recente predisposto per ovviare a tutti i mancamenti finora rilevati non può essere discusso, come si farà di seguito, se non nella consapevolezza dei limiti che rischiano di depotenziarlo, ed è di questi aspetti che si tratterà di seguito.

2. Il regolamento 2020/2092: considerazioni generali

Sono le circostanze sopra richiamate ad aver condotto all'approvazione del regolamento 2092/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio, «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione». Lo scopo dell'atto normativo è appunto quello di stabilire regole atte alla protezione, ad un tempo, del bilancio dell'Unione e della *rule of law* all'interno di ogni stato membro. Viene subito messo in chiaro che i rigori del regolamento sono

applicabili alla condizione che le violazioni della *rule of law* abbiano un impatto «sufficientemente diretto» sul bilancio eurounitario⁵ (art. 4 del regolamento). Il nesso causale così evidente, tale da fare della seconda circostanza una condizione necessaria perché il verificarsi della prima abiliti l'Unione ad applicare quelle «misure» a carattere finanziario che lungo tutto il regolamento ci si ostina a non qualificare come sanzioni⁶, non figurava nella versione originaria del regolamento ed è già stata una prima concessione fatta ai governi dei due stati europei attualmente nel fuoco delle critiche per il loro noto *backsliding* democratico, ovvero – come ben noto – Polonia e Ungheria, una concessione in parte anticipata durante il lungo Consiglio europeo del luglio 2020 e poi perfezionata in quello che si è svolto a dicembre dello stesso anno⁷. Come si vedrà, questa è stata solo la prima di una serie di concessioni. In ogni caso, si è riusciti a salvaguardare la previsione per cui l'impatto sugli interessi finanziari dell'Unione, pur diretto, non debba essere necessariamente attuale ma possa essere anche solo potenziale. In questo slalom tra potenzialità e legame diretto si possono insinuare infinite ambiguità e dubbi interpretativi, poiché l'intimidazione ad organi requirenti o giudicanti, slegata da reati connessi alla gestione del bilancio europeo, non sarebbe in generale idonea a giustificare l'adozione di sanzioni ai sensi del regolamento, ma potrebbe in casi estremi diventarlo se vi fosse il sospetto che le misure intimidatorie si possano estendere anche a quei reati.

2.1 Fondamento e ambito di applicazione

Uno dei limiti del regolamento 2020/2092 è di immediata evidenza normativa: il fondamento della disciplina in discussione non è altro che l'art. 322 TFUE, vale a dire la norma che attribuisce a Parlamento europeo e Consiglio poteri normativi in tema di formazione ed esecuzione del bilancio eurounitario. Che questa sia la norma da elevarsi a presupposto del regolamento lo si evince dal fatto che ad essa si fa riferimento prima del testo, con l'uso dell'espressione «visto», mentre

² Per un esame più analitico si rinvia ad A. DI GREGORIO, *Rule of law crisis and the constitutional 'awareness' of the EU: the role and concept of 'Eastern Europe' in one of the most challenging crises that have affected the EU in the last decade*, in corso di pubblicazione; L. PECH, D. KOCHENOV, *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, Reconnect Policy Brief, 2019 (reconnect-europe.eu).

³ A. VON BOGDANDY, J. ŁACNY, *Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Dose of Tough Love Needed?*, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-24.

⁴ Per diversi aspetti in argomento v. A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, 2021.

⁵ Una *probatio diabolica*, secondo il critico e pessimistico *Editorial* [di E. C.]. *Neither Representation Nor Values? Or, "Europe's Moment" – Part II*, in *European Papers*, Vol. 5, 2020, p. 1102. Il rischio, secondo la dottrina qui citata, è che l'introduzione di questo nesso, aggravata dalla dichiarazione interpretativa contenuta nelle Conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2020 – di cui si discuterà di seguito – finisca per rendere inoperativa la condizionalità 'democratica' introdotta dal regolamento 2092.

⁶ Ben all'opposto di altri atti del diritto europeo, come quelli volti a salvaguardare la stabilità finanziaria, dove il termine «sanzione» ricorre copiosamente. Anche questa, si ritiene, è differenza non casuale.

⁷ Per una prima valutazione, in parte critica, A. DIMITROVS, H. DROSTE, *Conditionality Mechanism: What's in It?*, in *VerfBlog*, 30 Dezember 2020.

la menzione di altri articoli, pur ricorrente di seguito, è relegata ad alcuni punti del “considerando”. Nessun protagonista della vita istituzionale europea si è sentito di scegliere, per la protezione dello stato di diritto, parametri di riferimento che a prima vista sarebbero più consoni al preciso scopo, ammesso che questo sia l’obiettivo principale. Ciò probabilmente perché l’Unione europea non si sente ancora matura per esercitare funzioni *quasi* federali che le consentano di addentrarsi direttamente nell’organizzazione degli Stati membri su aspetti che toccano un nucleo essenziale della sovranità, e anche quando lo fa in maniera parziale e occasionale subisce comunque reazioni di rigetto⁸. Ne deriva il tentativo di ottenere risultati su questo aspetto facendo ricorso alla leva finanziaria, che è quella che le è più consona. Il fatto è che il progresso lungo questo percorso è talmente incerto e malfermo che non si è ancora riusciti a trovare, nonostante le migliori intenzioni, una misura legislativa che cerchi la propria giustificazione in qualcosa di più profondo della pur importante sana gestione finanziaria (un po’ come l’indipendenza dei giudici nazionali, che viene richiesta come requisito elaborato in via pretoria *in quanto* essi sono anche giudici dell’Unione). Certo conta il fatto che l’Unione eroga fondi, i quali derivano in primo luogo dai maggiori contributori netti che casualmente sono anche quelli che vantano o sembrano poter vantare le migliori condizioni di *rule of law*; certo la leva finanziaria può essere efficace contro partner recalcitranti su alcune questioni di diritto. Ma tutta questa impostazione ha una conseguenza che limita pesantemente l’intero meccanismo. Lo si è riscontrato quando le violazioni allo stato di diritto, nonostante qualche tentativo diverso, hanno dovuto ricollegarsi per forza alla buona gestione del bilancio europeo. Un aspetto importante, ma che non tiene conto che violazioni importanti di quel principio possono non aver nulla a che fare con conseguenze finanziarie di quel tipo, mentre una cattiva amministrazione dei fondi non comporta necessariamente violazione di principi essenziali della nostra forma di stato⁹ condivisi tra tutti gli Stati membri secondo quanto solennemente proclamato all’art. 2 TUE e secondo le tradizioni costituzionali comuni richiamate nell’art. 6, terzo paragrafo,

dello stesso Trattato. Sembra sia il bilancio a prevalere anche quando si parla di stato di diritto. Non si esce insomma dal dilemma se sia più importante la protezione della *rule of law*, di modo che violazioni al principio della sana gestione finanziaria costituiscano quasi un pretesto per denunciare lesioni alla prima, o se l’interesse prioritario sia la protezione del bilancio, nel qual caso si dovrebbe provare che vi sia assenza o insufficienza di rimedi interni effettivi e che questa integri lesioni allo stato di diritto che devono essere constatate a livello eurounitario.

È abbastanza chiaro, d’altra parte, perché uno strumento normativo di questo tipo non possa richiamarsi a disposizioni molto più qualificanti del diritto primario. Se il presupposto fosse stato rinvenuto nell’art. 7 TUE, per esempio, le forze ostili al regolamento avrebbero potuto obiettare l’uso di procedure alquanto semplificate, almeno allo scopo di infliggere sanzioni, rispetto a quelle contenute nell’articolo suddetto, denunciando un sostanziale aggiramento dell’art. 7 con gioco facile nell’abbattere l’intero regolamento (e nonostante tutto così hanno cercato di fare, come si dirà). Al tempo stesso, come si anticipava, nei punti del “considerando” che precedono il testo del regolamento, si fa pure riferimento a norme come gli articoli 2 e 19 TUE, che contengono principi di portata generale non certo solo funzionalizzati all’economia.

In particolare, la menzione dell’art. 2 TUE e dei suoi valori nel punto 1 del “considerando” non vuole essere un omaggio astratto ma viene arricchita di significato con il riferimento, contenuto nel successivo punto 3, a ulteriori specificazioni di quei principi per come sancite in alcune sentenze della Corte di giustizia (per quanto nelle note di rinvio non figurino, curiosamente, proprio le sentenze direttamente a carico della Polonia, al centro attualmente del maggior numero di procedimenti sotto questo aspetto). Il riferimento all’art. 19 TUE, come specificazione settoriale di qualcuno tra i principi indicati all’art. 2, è un dato quasi ovvio (così come quello all’art. 47 della Carta europea dei diritti fondamentali), mentre non lo è quello fatto all’art. 7 TUE (punto 14 del considerando). Viene chiaramente affermato che l’esistenza di un effettivo rimedio giudiziario al fine di assicurare il rispetto del diritto dell’Unione costituisce l’essenza dello stato di diritto e richiede giudici e tribunali indipendenti. È qui che si afferma che il regolamento 2092, pur non potendosi fondare sull’art. 7, ne costituisce tuttavia un’integrazione nella misura in cui protegge il bilancio dell’Unione da violazioni dello stato di diritto che ne compromettono la sana gestione finanziaria o incidono sulla tutela degli interessi finanziari dell’Unione. Il *trait d’union* tra stato di diritto e questioni finanziarie si rinviene proprio qui, dove (punto 15) si afferma che la violazione dei principi relativi al primo può nuocere gravemente ai secondi. Può ma non deve, in effetti, come già detto, ed è il rischio che l’Unione seguiti a non potersi interessare al *backsliding* interno quello che si deve in concreto affrontare.

⁸ Nonostante molti studiosi abbiano ritenuto l’Unione europea come dotata di un nucleo di norme che è possibile definire «ontologicamente» costituzionali, al punto che si può ragionare di «un diritto costituzionale senza Costituzione» come ha fatto di recente A. CLANCIO, *C’è ancora bisogno di una Costituzione europea?*, in *Dpce Online*, 2021, 117 ss. Ha applicato al diritto europeo le categorie tradizionali del diritto costituzionale B. CARAVITA DI TORITTO, *Quanta Europa c’è in Europa?*, II edizione, Torino, 2020.

⁹ Come dimostrato dal fatto che esistevano già altre procedure per la tutela del bilancio, rispetto alle quali il regolamento 2092 si presenta addirittura come sussidiario. Si consideri in particolare il regolamento 2018/1046.

Il regolamento (in combinato tra art. 4 e punto 8 del “considerando”) reca una lista aperta di fatti che possano costituire lesione dello stato di diritto, come mettere a rischio l’indipendenza del giudiziario e delle autorità preposte all’azione penale e di quelle preposte al controllo, alla sorveglianza e all’audit finanziario, non prevenire o punire sufficientemente la corruzione, non garantire un effettivo controllo giurisdizionale indipendente, sia da parte dei giudici nazionali – che in questo caso più che mai operano come giudici comunitari – sia da parte della Corte di giustizia dell’Unione europea (e in questa formulazione si riscontra un richiamo aggiuntivo all’art. 19 TUE).

Per quanto riguarda l’ambito di applicazione del regolamento, o la normativa europea secondaria che si deve ritenere direttamente violata perché si possano applicare le sanzioni – sempre in relazione allo stato di diritto –, in essa rientra il bilancio dell’Unione, attualmente disciplinato in generale dal regolamento 2018/1046, la cui implementazione è attribuita alla Commissione europea, ma vi rientrano anche le risorse allocate in base al *Recovery Instrument* dell’Unione europea, istituito per contrastare l’impatto economico del Covid-19 e più noto con la denominazione di *Next Generation EU*, a sua volta disciplinato dal regolamento 2020/2094. Dunque, benché l’idea di collegare la violazione dello stato di diritto alla protezione degli interessi finanziari dell’UE fosse sorta prima della pandemia, la classe dirigente europea ha avuto la lungimiranza (e il tempo) di riconnettervi anche i fondi speciali erogati per fronteggiare la crisi economica provocata dall’emergenza sanitaria.

La sana amministrazione finanziaria e la protezione degli interessi finanziari dell’Unione sono i due requisiti meritevoli di protezione da parte degli Stati membri nel momento in cui beneficiano di fondi europei. Si tratta di due concetti parzialmente simili tra loro, anche se riferiti a distinte disposizioni del diritto primario. Il primo viene ora identificato dal punto 8 del “considerando” con la capacità effettiva di perseguire reati di frode ed evasione fiscale, corruzione o conflitto di interessi. La protezione degli interessi finanziari, che si richiama ad altra normativa primaria e secondaria oltre che alla giurisprudenza della Corte di giustizia, si estende in generale a tutti i bilanci delle singole istituzioni eurounitarie, inclusi di conto economico e stato patrimoniale. L’art. 325 TFUE fa obbligo agli Stati membri e alle istituzioni europee di contrastare frodi e altre attività illegali anche attraverso misure di deterrenza (in particolare i primi si obbligano a contrastare tali attività come se esse avessero ad oggetto i propri stessi interessi finanziari nazionali).

2.2 Le sanzioni

Il regolamento 2092 ha previsto all’art. 5 un sistema articolato di «misure» (*alias* sanzioni), a seconda che la Commissione europea esegua il bilancio in regime di gestione diretta o che lo faccia in gestione concorrente con gli Stati membri. In ogni caso, si tratta essenzialmente di sospendere pagamenti già iscritti nei bilanci o vietare di assumere nuovi impegni o di sospendere l’approvazione di determinati programmi. Quest’ultimo aspetto è di particolare importanza, perché nel concetto di programmi rientrano anche i *National Recovery and Resilience Plans* che ogni Stato membro è tenuto a presentare alla Commissione nell’ambito del più generale programma *Next Generation EU*, e l’erogazione dei primi fondi relativi al piano presentato dalla Polonia è già stata sospesa, seppure in via preliminare e interlocutoria, a causa delle controversie intorno alle riforme che mirano a sottoporre a controllo politico il sistema giudiziario di quel paese, e più in particolare a causa della mancata esecuzione da parte del governo polacco della sentenza C-791/19 della Corte di giustizia europea, del 15 luglio 2021¹⁰, ulteriormente aggravata dalla sentenza in causa K 3/21, emessa il 7 ottobre dello stesso anno dal Tribunale costituzionale polacco ‘catturato’ dal potere politico e illegittimo nella sua composizione secondo le sentenze K 34/15, nazionale (mai attuata), e *Xero Flor c. Polonia* (4907/18) della Corte europea dei diritti dell’uomo (prima sezione), mentre lo stesso provvedimento è stato adottato per l’Ungheria, seppure con la parzialmente diversa motivazione relativa alla scarsa indipendenza della sua pubblica accusa, direttamente legata però a questioni di corruzione e conflitto di interessi nelle gare d’appalto per lavori pubblici erogati con fondi europei. Quali che siano gli esiti di tali procedimenti, appena avviati, si deve rilevare la non banale circostanza che la provvisoria sospensione dell’approvazione dei rispettivi Piani di ripresa e resilienza di Polonia e Ungheria non ha nulla a che fare con considerazioni di merito circa la qualità intrinseca dei medesimi programmi, quale individuata ai sensi del Capo III (artt. 17-21) del regolamento UE 2021/241, «che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza», ma si ricollega all’art. 8 dell’ultimo citato regolamento che rinvia direttamente all’art. 322 TFUE e al regolamento 2020/2092 per l’attuazione del dispositivo da parte della Commissione. È così che viene a stabilirsi una sorta di nesso tra condizionalità democratica e condizionalità tecnocratica.

¹⁰ Su questa e successive vicende sia consentito il rinvio a J. SAWICKI, *La collisione insanabile tra diritto europeo primario e diritto costituzionale interno come prodotto artefatto della manomissione ermeneutica del secondo, nella pretesa di una finta continuità. Un caso di specie illiberale*, di prossima pubblicazione in *DPCE Online*.

Per quanta fiducia, in linea generale, si possa esprimere sull'efficacia di ogni meccanismo di condizionalità finanziaria, e pur considerando che sono all'opera trattative politiche per mitigare la sanzione anche in difetto di ottemperanza al momento permanente da parte della Polonia, occorre dunque riconoscere che lo strumento previsto dal regolamento 2020/2092 comincia ad essere operativo, seppure in misura ridotta rispetto alle sue potenzialità.

2.3 Chi le adotta

Secondo l'art. 6 del regolamento, e in corretta applicazione della distribuzione di competenze entro l'Unione europea, è la Commissione l'organo investito di poteri di impulso nell'adozione di sanzioni per violazioni del bilancio in conseguenza del mancato rispetto dello stato di diritto. La Commissione è tenuta a non essere precipitosa e verificare che tutti gli altri rimedi possibili, meno onerosi sul piano politico di una procedura ai sensi del regolamento 2092, siano stati esperiti prima di avviare quest'ultima. Le valutazioni della Commissione devono essere improntate a imparzialità, non discriminazione e fondate sulle evidenze, mentre un dialogo aperto e inserito in apposite procedure deve essere mantenuto con il paese interessato dalle potenziali misure. Mentre il Parlamento europeo resta in linea di massima osservatore di questa procedura, con diritto a essere informato e a formulare proposte, il Consiglio è l'organo con potere decisionale finale, seppure sempre su impulso di iniziative della Commissione.

La decisione di eseguire una sanzione è adottata dal Consiglio con voto a maggioranza qualificata. Da un lato questo conferma la persistente importanza del metodo intergovernativo nella gran parte dei processi decisionali eurounitari, con la coda di effetti collaterali politici che rischiano di sovrapporsi e intersecarsi con le ragioni di merito, in dettaglio discusse all'art. 4 del regolamento, in una commistione impropria. Dall'altro si tratta di uno dei casi di applicazione dell'art. 16 TUE, con l'uso della doppia maggioranza – demografica e statutale – che fu a suo tempo oggetto di controversie. Questo tema è stato oggetto di contestazioni che hanno portato a non adottare il criterio della *reverse majority*, già in uso però per altre procedure sanzionatorie e di cui è dubbia la legittimità alla luce dei trattati europei¹¹. Di questo si dirà però qualcosa brevemente nelle considerazioni conclusive.

Il regolamento è poi ricco di norme procedurali che stabiliscono limiti di tempo per l'adozione di varie decisioni, sia nel senso dell'invio di moniti e

raccomandazioni prima che siano inflitte sanzioni sia per quanto riguarda la loro revoca. La sospensione dell'erogazione dei fondi può sempre essere revocata, anzi deve esserlo, quando lo Stato membro interessato presenti una notifica comprensiva di elementi di prova atti a dimostrare misure correttive che siano ritenute sufficienti a superare le misure in origine adottate. Ma i governi responsabili di violazioni della *rule of law* devono tenere a mente che la possibilità di tornare a usufruire dei finanziamenti europei incontra un limite temporale che non supera i due anni dalla data in cui il Consiglio ha constatato tali violazioni, superati i quali le somme impegnate tornano irrevocabilmente nella disponibilità dell'UE. Questa stringente limitazione di tempo ha potenzialità notevoli nell'ipotesi di uno Stato trasgressore che sia veramente interessato a fruire dei fondi europei, perché spesso le violazioni alla *rule of law*, specie se già radicate nel passato, presentano un carattere sistemico che non rende facile il loro rapido superamento, mentre i tempi decisionali delle autorità europee soffrono spesso di qualche lungaggine¹². In un certo senso si ha un ribaltamento, almeno in potenza, della situazione che si è creata negli ultimi anni, quando la Corte di giustizia è stata costantemente messa di fronte a fatti compiuti, considerati i tempi in genere lenti di ogni organo di giustizia – con azioni come il ricorso per infrazione o le domande di pronuncia pregiudiziale –, a fronte del passo fulmineo con cui i paesi illiberali hanno 'riformato' le loro istituzioni, soprattutto di garanzia. Questa situazione è diventata quasi una norma, aggravando le già notevoli difficoltà per l'Unione europea di contenere le violazioni alla *rule of law*. In questo caso, se la volontà di applicare le misure sarà sufficiente, saranno i membri sleali dell'Unione a doversi affaticare in una rincorsa per rimediare ai danni da loro stessi compiuti. Quello dei tempi si presenta insomma come un altro elemento positivo, almeno sulla carta, di tutto il regime della condizionalità legata allo stato di diritto, sempre atteso che esso non sia a sua volta condizionato da altri fattori di pressione politica più o meno opportuni.

3. Alcune considerazioni critiche in attesa di un'importante sentenza

I commenti in dottrina sul regolamento 2020/2092, così come sul contesto che ha condotto alla sua approvazione e sulla sua prima attuazione concreta, consentono di riscontrare luci ed ombre.

In primo luogo si è valutato già come aspetto positivo il solo fatto che, dopo due anni di discussioni, il regolamento sia stato approvato. Le procedure per infrazione o le questioni pregiudiziali sollevate presso la Corte di giustizia hanno già determinato alcuni successi nella protezione della *rule of law*, ma va tenuto a

¹¹ J. ŁACNY, *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, (13), 2021, 94.

¹² *Idem*, 98.

mente da un lato che questi rimedi, tra i più 'antichi' previsti dal diritto europeo, erano nati con altre finalità, dall'altro che essi possono avviare almeno in linea di principio a lesioni molto precise e puntuali e sono privi di carattere sistematico (a parte che quando – come da ultimo – una sentenza ha determinato conseguenze più sistemiche essa si è dovuta misurare con il rifiuto di attuazione da parte del governo *non-compliant*). La procedura più politica di cui all'art. 7 TUE presenterebbe al contrario carattere più sistemico ma si è dimostrata, almeno, inservibile per le insormontabili difficoltà procedurali che le sono connaturate.

Una valutazione critica del regolamento, prima di concentrarsi sulla sua applicazione concreta – che pure è il suo aspetto più saliente, come si dirà – può muovere da un raffronto con la versione originaria della proposta¹³, ed è da questo che emerge un quadro per lo meno in chiaroscuro¹⁴. Tra le poche ma significative differenze risalta quella relativa alla rimozione dal titolo di ogni riferimento a «carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto» nonché – come ovvia conseguenza – di una definizione di questo concetto nel corpo dello stesso regolamento. Un giudizio particolarmente critico di questa omissione sopravvenuta è stato dato da chi sottolinea quanto essa si ricolleggi all'introduzione del nesso «sufficientemente diretto» tra violazione dello stato di diritto e sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione¹⁵. Ma se da un lato si può riscontrare che tale nesso esistesse già nella proposta originaria, dall'altro non sembra che la rimozione del riferimento al carattere generalizzato delle violazioni renda più ostico perseguire il governo che le abbia perpetrate. A parte il fatto che più le violazioni del diritto sono sistematiche e generalizzate e più difficile ne diventa la dimostrazione che deve precedere la sanzione, resta comunque che nel regolamento – come del resto nella proposta del 2018 – viene mantenuto, sia pure con una diversa collocazione (attualmente la lettera a) dell'articolo 3) – il riferimento alle minacce all'indipendenza della magistratura. Si tratta di un riferimento così generale, senza ulteriori specificazioni, e così suscettibile delle più disparate interpretazioni capaci

di considerare effettiva una tale minaccia, da poterlo considerare assimilabile al concetto di carenza generalizzata. Per calarsi molto nel concreto, sia le riforme del giudiziario avviate in Ungheria a far data dal 2010 sia quelle avviate in Polonia sin dal 2016 – le prime per vero oggetto di poche controversie giurisdizionali in Europa, mentre le seconde sono al centro di una saga interminabile e di una matassa ormai inestricabile – possono senz'altro formare la base per procedimenti ai sensi del regolamento 2020/2092, sempreché si sia in grado di dimostrarne il nesso con le questioni finanziarie, e ciò tanto su un piano sistematico quanto anche per aspetti specifici e puntuali. Non a caso a tal riguardo un'opinione diversa è quella di chi sembra vedere un miglioramento nella rimozione del riferimento alle carenze generalizzate, dato che anche una singola, specifica lesione è in ipotesi sufficiente ad avviare un procedimento¹⁶.

In effetti, il raffronto tra la proposta del 2018 e la versione finale del regolamento di fine 2020 suggerisce una sorta di *trade off*, di scambio tra la rinuncia alla carenza generalizzata e l'introduzione di un nesso «sufficientemente diretto» tra la violazione prospettata e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione. In un certo senso ci si dimena tra sottigliezze giuridiche quasi al limite del cavillo, ma – a tutti i conti fatti – l'aver depennato la carenza generalizzata, in permanenza delle minacce all'indipendenza della magistratura, sembra rendere queste ultime sufficienti all'avvio di un procedimento – e come si potrebbe pensare, in effetti, che non lo siano – senza imporre ulteriori altre nefandezze aggiuntive che sembrerebbero pretestuose e potrebbero davvero rendere impossibile ogni sanzione.

Una considerazione ben diversa, e in questo caso pessimistica, può essere fatta con riferimento alla maggioranza necessaria in Consiglio per adottare la decisione di esecuzione delle misure proposte dalla Commissione. Quest'ultima dovrà essere approvata con la tradizionale maggioranza qualificata e non già, come proposto in origine, considerarsi per adottata a meno che una maggioranza qualificata vi si opponga. La *reverse QMV* ha in realtà un importante precedente nei regolamenti 1173, 1174 e 1176/2011, introdotti al fine di rafforzare il Patto di stabilità e crescita del 1997 a seguito della crisi finanziaria globale di un decennio fa. Certo sarà più difficile sanzionare lesioni dello stato di diritto nel rispetto del requisito di maggioranza previsto in generale dall'art. 16 TUE, una maggioranza comunque difficile da raggiungere dato che i governi recalcitranti al rispetto di certi valori, anche al di là dell'esplicito sostegno reciproco che si sono sempre dichiarati, vantano una capacità notevole di formare minoranze di blocco anche insieme ad altri Stati insospettabili. Ma va anche considerato che la *reverse QMV*, proprio per la

¹³ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell'Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri (COM/2018/324 final - 2018/0136 (COD)).

¹⁴ In generale C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2021, 215; G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di diritti comparati*, 3/2021, 24 ss.

¹⁵ E. GALLINARO, *Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto?*, in *NAD. Nuovi autoritarismi e democrazie: diritto, istituzioni, società* (nad.unimi.it), 1/2021, 150 (ove si parla anche di «compromesso al ribasso»).

¹⁶ J. ŁACNY, *The Rule of Law Conditionality*, cit., 89.

sua deviazione dai criteri indicati all'art. 16 TUE, presenta dubbi di conformità al diritto europeo primario e avrebbe potuto essere sfidata, con rischio di qualche successo, dinanzi alla CGUE. Dato che motivi di contestazione del regolamento a Lussemburgo comunque non mancano, una decisione giudiziale sfavorevole a questo meccanismo avrebbe rischiato di travolgere anche le misure di condizionalità finanziaria. E questo senza tener conto che le stesse sanzioni nell'ambito del famoso *Six Pack* e *Two Pack* del 2011 non sono mai state formalmente adottate. In aggiunta, va considerato che la proporzionalità, con tutti gli altri stringenti criteri cui è subordinato l'avvio di procedimenti ai sensi del regolamento 2092, sottrae un altro argomento ai suoi detrattori, ovvero quello di un'eccessiva arbitrarietà di poteri attribuita a Consiglio e Commissione nell'ambito di una procedura come quella di cui all'art. 7 TUE. Il ruolo della Corte di giustizia nell'applicazione del regolamento è sicuramente superiore a quello, del tutto marginale, che essa può giocare nel caso dell'art. 7, come presto si dirà.

Più che sul contenuto stretto del regolamento, in ogni caso, le critiche dovrebbero appuntarsi sul contesto che ha circondato il momento della sua approvazione e della sua entrata in vigore. Esso si è sviluppato nel Consiglio europeo conclusosi il 21 luglio 2020¹⁷ ed è culminato nel successivo, memorabile Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020¹⁸, in un clima in cui i due Stati membri che si sono percepiti come più passibili di sanzioni hanno minacciato di porre il veto non solo sul regolamento 2092 ma anche sul Quadro finanziario pluriennale e sul *Next Generation EU*, atteso per alleviare la crisi economica seguente alla pandemia da Covid-19. Sulla base di queste premesse, i paesi interessati hanno ottenuto che nelle Conclusioni del Consiglio¹⁹, accanto a ripetizioni piuttosto superflue di principi e criteri già contenuti nel regolamento (proporzionalità, non discriminazione, sussidiarietà), fosse inserito un ulteriore e alquanto discutibile impegno in sede politica, capace di condizionare non poco l'applicazione del regolamento stesso. Si tratta del sostanziale impegno, peraltro posto a carico soprattutto della Commissione, a non avviare procedure a norma del regolamento fino a che la stessa Commissione non abbia elaborato, peraltro a stretto contatto con gli stessi

Stati interessati, delle linee guida di ulteriore interpretazione dello strumento, con l'aggravante di dover attendere a tal fine la sentenza della Corte di giustizia favorevole al regolamento a seguito di eventuale ricorso per annullamento.

Così i capi di Stato e di governo europei hanno deciso nei fatti di attribuire ad alcuni esecutivi il controllo sullo strumento che sarebbe dovuto servire a controllare questi ultimi. Intanto, considerati una volta di più i tempi lunghi della giustizia, grazie ad una condizione sospensiva di fatto dell'applicazione del regolamento, si è dato modo a ordinamenti illiberali di poter perseverare indisturbati nella propria opera, senza che sia di fatto operativo un meccanismo sanzionatorio per un periodo di tempo indeterminato, nonostante il regolamento formalmente sia entrato in vigore il 1 gennaio del 2021²⁰. Si è poi indotta la Commissione a piegarsi ad una tale soluzione pur avendo questa negato che le Conclusioni del dicembre 2020 producano effetti concreti, quando il contrario sembra dimostrato dal fatto che un atto politico non vincolante apponga di fatto una condizione sospensiva all'applicazione di un regolamento già in vigore²¹.

Così la decisione di dicembre 2020 ha provocato ad un tempo un ricorso per annullamento del regolamento 2092/2020 da parte di Ungheria e Polonia e una reazione del Parlamento europeo contro la decisione della Commissione di subire i condizionamenti politici del Consiglio europeo. Quest'ultima si è concretizzata dapprima con una dura risoluzione²² e in seguito con il ricorso per carenza nella causa C-657/21, appena avviata. Per quanto riguarda i due governi, essi hanno impiegato non molte settimane per depositare i rispettivi ricorsi, iscritti ora nelle cause C-156/21 e C-157/21. Essi sono diversamente articolati sul piano tecnico ma condividono un importante punto sostanziale, probabilmente quello decisivo (sottolineato soprattutto dalla Polonia), laddove da un lato negano che l'art. 322 del TFUE, il cui obiettivo è molto più specifico e circoscritto, possa formare il fondamento per adottare un regolamento che – pur indirettamente – investa il tema dello stato di diritto, e dall'altro affermano che l'art. 7 TUE è il vero strumento per

²⁰ E. GALLINARO, *Il nuovo regime generale di condizionalità*, cit., 153-154, sottolinea la gravità della sospensione dell'applicazione di un regolamento attraverso un atto non vincolante, con possibile violazione dei principi di attribuzione e leale collaborazione tra le istituzioni europee, di cui all'art. 13 TUE (mentre si rileva che la sospensione di atti impugnati in via cautelare spetta alla sola Corte di giustizia).

²¹ Ulteriori osservazioni critiche, alla luce in particolare del diritto europeo, sono svolte da B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *rivista. eurojus.it*, 180-181.

²² 2021/2711 (RSP), ove tra l'altro si mostra come il Parlamento continui a fornire un'interpretazione differente del regolamento rispetto alle altre istituzioni europee, secondo la quale la tutela dello stato di diritto deve seguire a far premio sulla protezione del bilancio.

¹⁷ E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2020, 43 ss.; Id. (per considerazioni più complessive), *Il "federalismo imperfetto dell'Unione europea" e il rispetto dei principi dello Stato di diritto*, in *Rivista Giuridica Ambiente Diritto.it*, 3/2021.

¹⁸ Su cui la critica ancora più devastante di A. ALEMANNO, M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break it*, in *VerfBlog*, 11 Dezember 2020.

¹⁹ I. 2, lett. c) delle Conclusioni, reperibili a consilium.europa.eu.

tutelare quest'ultimo bene, di modo che ogni atto normativo secondario che prenda di mira violazioni dello stato di diritto, e che stabilisca procedure per far valere questo valore dell'Unione in deroga a quanto previsto dall'art. 7 – con ogni evidenza una deroga semplificante il procedimento –, costituisce uno sviamento di potere. Dalla morsa di questa duplice argomentazione dovrà cercare di liberarsi quell'embrione di efficace condizionalità democratica che per la prima volta, con il regolamento 2092/2020 sembra formarsi con una qualche reale capacità di incidere.

Seppure vi siano numerosi altri parametri individuati dai due Stati ricorrenti – relativi ai principi di attribuzione, proporzionalità, sussidiarietà solo per dare qualche esempio – l'argomento che ruota intorno alla pertinenza della norma primaria di attribuzione sembra costituire la maggiore sfida per la Corte di giustizia sul piano dell'argomentazione giuridica. L'11 e il 12 ottobre, in seduta plenaria e nell'ambito di un procedimento accelerato, si è svolta l'udienza presso la Corte, i cui momenti significativi sono stati descritti in termini quasi letterari da un acuto osservatore²³. Il 2 dicembre sono state invece presentate le Conclusioni dell'Avvocato generale M. Campos Sánchez-Bordona nei due casi, tuttora trattati separatamente, C-156 e 157/21. Si tratta di due corposi documenti, ma anche qui si può trovare un comun denominatore entro l'articolata argomentazione dell'Avvocato generale, e questo risiede nell'affermazione per cui l'evoluzione del regolamento dalla proposta originaria alla versione concordata nel dicembre 2020 ha fatto in modo che l'obiettivo di tutelare lo stato di diritto per mezzo della protezione del bilancio finisse per cedere a quello opposto, limitando l'applicabilità del regolamento ai casi che sono più appropriati secondo il parametro da esso invocato²⁴. In particolare, dove si dice che «il Parlamento mirava a tutelare lo stato di diritto tramite il bilancio, mentre il Consiglio intendeva proteggere il bilancio dell'Unione attraverso il rispetto dei requisiti dello stato di diritto» (punto 86), si lascia poi intendere che il secondo obiettivo è quello che alla fine ha prevalso a seguito di un confronto tra i due organi colegislatori e ancora più dopo il Consiglio europeo di dicembre. D'altra parte, al termine di una ricostruzione dei diversi obiettivi tra art. 7 TUE e regolamento 2092, si giunge comunque alla conclusione che lo stesso art. 7 non è e non deve essere necessariamente l'unico strumento volto alla tutela dello stato di diritto, per quanto esso rimanga il principale (punti 207-ss.). Evidenziate le differenze tra i due atti normativi, alla luce non solo del loro diverso rango nel sistema delle fonti ma anche dei presupposti di applicazione (molto più

restrittivi nel caso del regolamento), del procedimento, delle misure e dei criteri per la loro adozione, si conclude che «nulla impedisce di fornire tale protezione [quella dello stato di diritto] con altri strumenti esterni all'articolo 7 TUE, a condizione che abbiano caratteristiche essenziali diverse da questo».

Per le prime settimane del 2022 è atteso il giudizio. Appare oggi abbastanza probabile che la Corte si pronunci in senso favorevole al regolamento, e non è del tutto improbabile che essa si inserisca nella scia del percorso argomentativo dell'Avvocato generale. Diversamente da qualche altra sua recente sentenza in cui sono state sanzionate gravi regressioni sul piano dello stato di diritto, e che però non sono state attuate dai governi responsabili, in questo caso la decisione potrebbe finalmente spianare la strada a qualche misura a sua volta immediatamente tangibile nelle sue conseguenze finanziarie. In mancanza di altri mezzi, questo potrebbe finalmente rivelarsi almeno in parte convincente ed efficace.

²³ J. MORIJN, *A Closing of Ranks. 5 key moments in the hearing in Cases C-156/21 and C-157/21*, in *VerfBlog*, 14 Oktober 2021.

²⁴ In particolare p.ti 84-95 delle Conclusioni nel caso C-156, reperibili al sito curia.europa.eu.

L'esperienza greca

di CHARALAMBOS ANTHOPOULOS

La Grecia è uscita dalla crisi finanziaria del 2010 con una perdita di PIL superiore al 25%, sostanzialmente come se avesse perso una guerra. La debole ripresa dell'economia greca dal 2017 in poi (crescita del PIL dell'1,4% nel 2017, dell'1,9% nel 2018 e dell'1,9% nel 2019), è stata bruscamente interrotta dallo scoppio della pandemia nel 2020, a causa della quale il PIL nel 2020 è diminuito dell'8,2%. Nel primo trimestre del 2021 si è registrato un ulteriore calo del PIL del 2,3% rispetto al corrispondente trimestre del 2020; ma nel secondo trimestre del 2021 si è registrato un impressionante aumento del PIL del 16,2% rispetto al corrispondente trimestre del 2020, durante il quale, però, la Grecia era in *lockdown*.

Le prime misure europee per fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia - come l'estensione del programma di *quantitative easing* della Bce, la sospensione del Patto di stabilità e crescita, la revoca del divieto di aiuti di Stato alle imprese pubbliche e private, il programma SURE per la tutela dei posti di lavoro - hanno assicurato all'economia greca, nonché alle economie di altri Paesi dell'UE, la liquidità necessaria per coprire parte della spesa pubblica per l'attuazione di politiche fiscali espansive, alle quali hanno fatto ricorso, a secondo della loro capacità di bilancio, tutti i paesi membri dell'UE. Tuttavia, questi interventi non sono in grado di ridurre le disparità macroeconomiche tra i paesi dell'UE, le quali, in particolare nell'ambito dell'Eurozona, sono una fonte persistente di rischio per la sua stabilità finanziaria. Invece, il *Recovery Fund*, che è un nuovo meccanismo finanziario dell'UE per sostenere gli investimenti pubblici e privati negli Stati membri, aspira a ridurre le disuguaglianze economiche e sociali nel contesto europeo, promuovendo le capacità di sviluppo di tutti i Paesi dell'UE e particolarmente di quelli più periferici della zona Euro. Le risorse del nuovo Fondo (672 miliardi di euro), provengono dalla Commissione europea, che le prende in prestito per conto dell'UE dai mercati internazionali e poi le assegna agli Stati membri interessati, secondo una serie di criteri a favore dei Paesi meno sviluppati, sotto forma di sovvenzioni o di prestiti agevolati, per investimenti pubblici e privati in settori di politiche pubbliche di interesse europeo (transizione verde, trasformazione digitale, sviluppo sostenibile, coesione sociale e territoriale, salute e gestione delle crisi, assistenza all'infanzia e ai giovani). Gli Stati membri che desiderano ricevere sovvenzioni o prestiti dal Fondo sono tenuti a presentare alla Commissione europea propri Piani nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), debitamente motivati

e giustificati. La Grecia ha chiesto e ricevuto dal *Recovery Fund* l'importo massimo disponibile ad essa destinato, ovvero 30,5 miliardi di euro, di cui 17,7 miliardi in sovvenzione e 12,72 miliardi in prestiti. Secondo la valutazione della Commissione, il PNRR greco contribuisce ai sei pilastri del *Recovery Fund* e "rappresenta, in larga misura, una risposta globale e sufficientemente equilibrata alla situazione economica e sociale". La previsione della Commissione, adottata anche dal Consiglio nella sua decisione esecutiva per il PNRR greco, è che la sua attuazione potrebbe portare a un aumento del PIL dal 2,3 % al 3,3 %, entro il 2026, l'ultimo anno della durata del Fondo; mentre il governo greco e la Banca di Grecia stimano che la crescita del PIL possa raggiungere il 7% o più, tenendo conto dell'impatto atteso delle previste riforme istituzionali sulla concorrenza, sul mercato del lavoro, sulla pubblica amministrazione e sulla giustizia.

Il problema più grande dell'economia greca è l'enorme debito pubblico e il suo rapporto con il PIL, che è il più grande tra i Paesi dell'UE ed ha raggiunto nel 2020 il 205,6 %. Questo rapporto è peggiore anche di quello del 2009, ovvero dell'ultimo anno prima dello scoppio della crisi del debito greco, durante il quale il debito pubblico era pari al 126,8% del PIL. Tuttavia, il debito greco è attualmente gestibile perché, dopo la sua ristrutturazione nel 2012, gran parte di esso è in mano al settore istituzionale europeo e include prestiti a lungo termine e a basso interesse.

Inoltre, almeno fino al 2023 sarà in vigore la clausola generale di sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, mentre anche dopo la riattivazione del Patto, sembra che il limite del 60 % del rapporto debito pubblico/PIL, sarà rivisto, perché dopo la pandemia la maggioranza dei Paesi del UE hanno un debito pubblico di molto superiore a questo limite.

Per tanto, nella presente congiuntura, l'interesse del governo greco è concentrato sul "denominatore", cioè, sull'aumento del PIL, utilizzando tutte le possibilità offerte dal *Recovery Fund* e dal bilancio pluriennale 2021-2027 dell'UE, in modo che dopo il 2021 possa registrarsi una tendenza al ribasso del debito pubblico nel rapporto con il PIL. Per questo motivo la Grecia ha approfittato della possibilità di ricevere prestiti dal *Recovery Fund*, anche se questi prestiti andranno a gravare sul suo debito pubblico; mentre le sovvenzioni non sono registrate in esso, costituendo un debito della Commissione coperto dal bilancio dell'UE, il quale ha un margine di manovra maggiore, in seguito alla decisione del Consiglio di stanziare nuove risorse proprie e di incrementare i massimali annuali dei contributi statali basati sul reddito nazionale lordo. Rispetto al PIL, la Grecia è il primo beneficiario netto sulle sovvenzioni dal *Recovery Fund*, considerando il suo contributo al bilancio UE.

Come è ovvio, alla Grecia piace l'idea di un *Recovery Fund* permanente, pronto ad affrontare le crisi future e non solo la crisi pandemica. Però, questa è una ipotesi assai poco probabile, considerando l'opposizione da parte dei "Paesi frugali" nei

confronti di una stabile emissione di debito comune dell'UE. E non dobbiamo ignorare la minaccia annunciata da parte della Corte costituzionale tedesca, nella sua decisione di rigetto del 15 aprile 2021 sulla domanda cautelare di sospensione della legge di ratifica della decisione UE sulle risorse proprie, di procedere, quando deciderà il caso nel merito, ad un controllo *ultra-vires* o ad un controllo sull'identità costituzionale tedesca. In questa sentenza la Corte tedesca non ha nascosto la sua contrarietà ai meccanismi permanenti di mutualizzazione del debito degli Stati membri da parte dell'UE.

Il *Recovery Fund* coesiste con il meccanismo europeo di stabilità (MES), istituito nel 2012 dagli Stati membri della zona euro, per concedere assistenza ai suoi membri che si trovano in difficoltà finanziarie, le quali possono avere un impatto destabilizzatore sull'insieme dell'Eurozona. Il MES è un prodotto della crisi del debito greco – in questo caso la Grecia ha funzionato come laboratorio per la riforma della *governance* economica europea-, ed è stato attivato nel decennio passato in Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo e Cipro.

L'assistenza finanziaria del MES si basa su rigorose condizionalità, le quali a seconda del caso, come accaduto con i prestiti alla Grecia, riguardano principalmente o esclusivamente il raggiungimento di obiettivi macroeconomici, attraverso l'attuazione di programmi di austerità. In tutti i casi di assistenza finanziaria del MES viene firmato un "Memorandum" che descrive in dettaglio i termini e le condizioni per la concessione dei prestiti. Alla regola di rigorosa condizionalità fa eccezione la decisione dell'Eurogruppo e del Consiglio dei governatori del MES (8 e 15 Maggio 2020), che ha previsto la possibilità di concedere una linea precauzionale, fino al 2% del PIL per Paese, a copertura dell'aumento della spesa sanitaria pubblica dovuta alla pandemia. In questo caso la condizionalità è puramente tematica, cioè si esaurisce alla destinazione delle rispettive erogazioni ad un settore di politiche pubbliche prestabilito.

Le condizionalità nell'ambito del *Recovery Fund* sono meno rigorose di quelle del MES nel caso dei programmi di aggiustamento macroeconomico, ma non si limitano alla destinazione delle risorse a settori specifici e predeterminati.

Le sovvenzioni e i prestiti del *Recovery Fund* sono forniti a condizione che vengano utilizzati per investimenti e riforme inclusi nell'agenda dell'articolo 3 del regolamento 2021/241, ovvero nei settori della transizione verde, della trasformazione digitale, dello sviluppo sostenibile e inclusivo, ecc. Le scelte individuali degli Stati membri nell'ambito delle politiche settoriali di cui all'articolo 3 sono rispettate, ma almeno il 37% delle risorse deve essere destinato alla crescita verde e almeno il 20% delle risorse alla trasformazione digitale. La valutazione da parte della Commissione dei PNRR non implica una verifica nel merito quanto un esame sulla razionalità delle misure proposte in relazione alla loro finalità e

sufficiente giustificazione. Tuttavia, esistono anche condizioni macroeconomiche che vengono controllate durante la presentazione o l'attuazione dei Piani nazionali. Pertanto, questi Piani sono ammissibili a condizione che siano in linea con gli orientamenti e le priorità specifiche per Paese individuate nel semestre europeo, e, in particolare, per quanto riguarda gli Stati membri con valuta euro, dovrebbero essere in linea con l'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica nella zona euro (cfr. articolo 17 § 3 del regolamento 2021/241). Nella sua raccomandazione del 2019, il Consiglio invita la Grecia a mantenere una posizione di bilancio sana, che garantisca il rispetto dell'obiettivo di un avanzo primario del 3,5% del PIL, e ad adottare una politica di graduale riduzione del suo elevato debito pubblico, con l'obiettivo finale di avvicinarsi al limite massimo consentito del 60% del PIL. La raccomandazione del 2020 è stata emessa a seguito della sospensione del patto di stabilità e crescita e consente alla Grecia e ad altri paesi dell'UE di deviare dai loro normali obblighi finanziari. In sostanza, la condizionalità macroeconomica dell'articolo 17 § 3 del Regolamento 2021/241 non è stata presa in considerazione nella valutazione dei Piani nazionali. All'inizio di settembre 2021 erano già stati approvati i primi 18 Piani nazionali, mentre la Grecia aveva già ricevuto prefinanziamenti da sovvenzioni e prestiti.

Tuttavia, dal 2023, quando tornerà il Patto di stabilità, può trovare applicazione l'articolo 10 del Regolamento 2021/241, il quale prevede che la mancata adozione delle misure efficaci per correggere i disavanzi eccessivi di bilancio o di debito pubblico, costituisca motivo per la sospensione totale o parziale dei pagamenti con una decisione adottata dal Consiglio su proposta della Commissione.

Così, se non ci saranno modifiche essenziali dei parametri di Maastricht (deficit di bilancio entro il 3% del PIL, rapporto debito/PIL inferiore al 60%), e della regola di bilancio del Six-Pack per gli Stati membri che hanno un rapporto tra debito e PIL più alto del 60% (obbligo di ridurre la quota in eccesso rispetto al 60% di almeno 1/20 all'anno), la Grecia può usare le risorse del *Recovery Fund* solo a condizione che adotti una politica di severa austerità. Infatti, con un debito pubblico di circa il 205,6% del PIL, la Grecia deve avere avanzi primari del 6-7% ogni anno per venti anni, al fine di rispettare la regola di bilancio del Six-Pack. Per questo motivo, l'articolo 10 del Regolamento del *Recovery Fund* può mettere a rischio, dal 2023 in poi, la piena attuazione del PNRR greco e questo vale anche per il PNRR italiano, considerando l'altro debito pubblico dei due Paesi (alla fine del secondo trimestre del 2021, 207,2% per la Grecia e 156,3% per l'Italia).

La sospensione delle sovvenzioni o dei prestiti è prevista anche in caso di insoddisfatto raggiungimento degli obiettivi previsti delle misure (cfr. articolo 24 § 5 del regolamento 2021/241), riscontrato da una valutazione negativa della Commissione.

L'accesso ai fondi del *Recovery Fund* e a tutti i fondi europei in generale è ora subordinato alla condizionalità generale del rispetto dei principi dello Stato di diritto stabilita dal Regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020. Allo stato attuale (settembre 2021), i piani nazionali presentati da Polonia e Ungheria sono gli unici non ancora approvati dalla Commissione Europea, senza che sia chiaro se questo congelamento provvisorio sia un'applicazione indiretta del Regolamento 2020/2092.

Per ora, la "condizionalità" più forte del *Recovery Fund* è la dipendenza delle sue erogazioni semestrali, dopo la concessione del prefinanziamento, dall'avanzamento o dalla realizzazione delle riforme e degli investimenti previsti.

In particolare per la Grecia, che storicamente non ha una grande capacità di spesa dei finanziamenti dell'UE, l'utilizzo pieno dei fondi del *Recovery Fund* costituisce una sfida molto difficile, quasi una nuova fatica di Ercole.

BIBLIOGRAFIA INDICATIVA

S. BEKKER, *The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socio-economic Governance?*, in *Politics and Governance*, 2021, 9, 3, p. 175-185;

A. FERRARI ZUMBINI, *Il Recovery Plan e la Corte costituzionale tedesca*, in *DPCE online*, 3/2021, p. 3265-328;

C. FUEST, *The NGEU Economic Recovery Fund*, CESifo Forum, ifo Institute, CESifo Forum, 1/2021, p. 3-8;

M. IOANNIDIS, *Between Responsibility and Solidarity: COVID-19 and the Future of the European Economic Order*, in *ZaöRV*, 8, 2020, p. 1-11;

E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE Online*, 2020/2, pp. 2369-2392;

K. SPANOU, *Quali riforme? Governando sotto pressione esterna* (in greco), 2021

E. VENIZÉLOS, *Crise grecque et zone euro*, *Commentaire*, 2017/3, p. 555-564.

I piani europei e portoghesi per la ripresa e la resilienza e il futuro dell'Europa

di VASCO PEREIRA DA SILVA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Piano europeo. – 3. Il piano nazionale portoghese.

1. Introduzione

Il tema che tratterò mi permette di riprendere e sviluppare (in termini culinari, direi "di dare nuovo condimento") il precedente saggio, con cui ho introdotto la «Conferenza ELPIS 2021», intitolato «Le misure straordinarie dell'Unione europea di fronte alla crisi economica e alle difficoltà degli Stati membri»¹.

Un ultimo riferimento alla questione linguistica, che tra noi non è un "problema". Purtroppo non ho mai frequentato corsi di lingua italiana, come per la lingua spagnola (che ho iniziato a parlare per comunicare con un vicino, quando studiavo nella terra di Goethe); ma entrambe - che amo tanto - sono simili al mio portoghese, il ché permette, "ad orecchio", che tutti capiscano come costruire frasi e partecipare alla conversazione. Sono così, per dirla con il poeta Jorge Luís Borges, uno di quei cittadini (europei) che possono parlare "tutte le lingue del mondo con fluidità e ignoranza". A questa citazione "borgesiana" aggiungo anche la suggestione di Umberto Eco, che considerava la traduzione come la "nuova lingua d'Europa" (e aggiungo, del mondo). In questo modo, mettendo insieme quello che so di portoghese, spagnolo e italiano, e con l'aiuto del "traduttore di Google", cercherò di parlare un nuovo tipo di italiano, che, in ragione del tempo che stiamo vivendo, definirei "italiano digitale"².

2. Il Piano europeo

Nella seconda metà del 2020, durante la presidenza tedesca dell'Unione Europea, si sono susseguiti³ incontri, accordi, decisioni, regolamenti delle

¹ Vedi <http://www.elpisnetwork.eu/9730-2/>.

² Circa l'importanza del digitale per il diritto v. V. PEREIRA DA SILVA, *The New World of Information and New Technologies in Constitutional and Administrative Law*, in *ELPIS v-LAW Review* N. 3 / 2021, «20(2)1 Law in a Space Odyssey – Robots, Computers, Digitalization as the new challenges to the Law», <http://www.elpisnetwork.eu/elpis-v-law-review-no-3-2021-3/>.

istituzioni europee, che sono all'origine del "Piano per la Ripresa e la Resilienza per l'Europa"⁴.

La creazione di questo piano ha un enorme significato per il presente e il futuro dell'Unione europea, perché implica:

- il rafforzamento dell'Unione attraverso la nascita della solidarietà europea. Si tratta allo stesso tempo di cercare di rispondere alle molteplici "situazioni di crisi" che si stanno verificando oggi: di natura politica, come quelle causate dall'uscita del Regno Unito (*Brexit*) o dalla crescente importanza del populismo anti-europeo in molte Nazioni del continente; di natura economico-sociale, come quelle derivanti dalla crisi sanitaria generata dal Covid-19 e dalle sue conseguenze sull'economia e sulla società. Si cerca, insomma, di rispondere alla necessità di affrontare i problemi strutturali delle politiche pubbliche europee e nazionali nei settori economico, finanziario e fiscale; tentando di far fronte alle asimmetrie di sviluppo tra i Paesi e tra le regioni europee.
- l'affermazione "costituzionale" della competenza fiscale dell'Unione Europea, dando così una risposta concertata alla sentenza della Corte costituzionale tedesca del 5 maggio 2020, che aveva messo in discussione la

competenza della Banca centrale europea in questo settore. Nel contesto della "lotta per il potere costituente europeo"⁵ risultante dalla natura materiale della Costituzione europea, gli organi fondamentali dell'Unione Europea, nell'esercizio dei loro poteri in campo fiscale, finanziario ed economico, hanno riaffermato la loro legittimità costituzionale e sono intervenuti per controbilanciare i tentativi di esercitare il medesimo potere da parte delle Corti costituzionali di alcuni Stati membri⁶.

- l'introduzione di politiche pubbliche europee nei settori dell'ambiente e della digitalizzazione, che mostrano bene la rilevanza costituzionale di "verde" e "grigio" nell'attuale Stato post-sociale⁷. Infatti, lo Stato post-sociale in cui viviamo, oltre ai cambiamenti introdotti nel modello politico, economico e sociale, associati all'emergere di una "Amministrazione Infrastrutturale" (per usare l'espressione di Faber)⁸, ha portato con sé anche una nuova generazione di diritti fondamentali, concentrandosi sulla protezione giuridica sulle nuove sfide alla dignità della persona umana in settori (anche nuovi) come l'ambiente, le tecnologie dell'informazione e, in generale, le nuove tecnologie, la genetica, nonché la protezione contro l'aggressione pubblica per mezzo di diritti di natura procedurale e processuale. In seguito ad un primo periodo di attuazione, e ad un periodo successivo, in cui il modello statale ha dovuto affrontare la crisi finanziaria e imporre la regola del "pareggio di bilancio" (2008), oggi, dopo la pandemia da COVID-19, possiamo parlare di una nuova stagione di Stato post-sociale. L'attuale stagione dello Stato post-sociale è caratterizzata sia dalla riaffermazione della tutela dell'ambiente (perché la "lotta ai cambiamenti climatici" ha acquisito una rilevanza ancora più cruciale) sia dall'espansione e dalla regolamentazione del digitale, in una forma "amica" dei diritti umani, che sono visti come i due scopi o obiettivi principali dello Stato. A questi due obiettivi principali si unisce ora il compito pubblico di tutela della salute, che dopo la crisi

³ Alcuni degli eventi più importanti relativi alla creazione di questo Piano europeo per la Ripresa e la Resilienza sono stati:

- 18 novembre 2020 – Accordo della presidenza del Consiglio e del Parlamento europeo per l'iniziativa legislativa di emergenza (REACT-EU) per fornire 47,5 miliardi di EUR in fondi strutturali agli Stati membri, in particolare per le regioni più duramente colpite dalla COVID-19. Questo "European Territory Recovery and Cohesion Assistance" (REACT-EU) mira in particolare a sostenere i servizi sanitari, promuovere l'occupazione e assistere le piccole e medie imprese, nonché a promuovere la realizzazione di finalità pubbliche prioritarie di protezione ambiente e digitale ("verde" e "grigio") nei campi della politica, dell'economia e della società. Questi ulteriori finanziamenti, denominati *Next Generation EU* (NGEU), saranno disponibili per due anni (37,5 miliardi di euro nel 2021 e 10 miliardi di euro nel 2022).

- 17 dicembre 2020 - A seguito dell'approvazione del Parlamento europeo il 16 dicembre 2020, il Consiglio ha adottato il regolamento che istituisce il quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea per il periodo 2021-2027. Il presente regolamento stabilisce: un importo di bilancio a lungo termine di 1.074,3 miliardi di EUR per l'UE a 27 (ai prezzi del 2018), che comprende l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo; contemporaneamente allo strumento dell'UE per la ripresa della prossima generazione da 750 miliardi di euro. Pertanto, nel suo importo totale, il Piano per la Ripresa e la Resilienza consentirà all'UE di fornire finanziamenti senza precedenti per 1,83 miliardi di EUR nei prossimi anni per sostenere la ripresa della pandemia da Covid-19 e le priorità a lungo termine dell'UE in diversi settori di intervento.

- 18 dicembre 2020 - Accordo interinale del Consiglio e del Parlamento sul meccanismo per la ripresa e la resilienza.

⁴ V. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pt; <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-recovery-plan/>.

⁵ Vedi V. PEREIRA DA SILVA, *Direito Constitucional e Administrativo Sem Fronteiras*, Almedina, Coimbra, 2019.

⁶ Guarda la reazione dei 27 giuristi (tra cui io) contro la decisione della Corte costituzionale tedesca in *National Courts Cannot Override CJEU Judgments - A Joint Statement in Defense of the EU Legal Order*, in *Verfassungsblog*, 26 maggio 2020, <https://verfassungsblog.de/national-courts-cannot-override-cjeu-judgments>.

⁷ V. PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Ato Administrativo Predido*, Almedina, Coimbra, 1996, p. 22 e ss.

⁸ H. FABER, *Vorbemerkungen zu einer Theorie des Verwaltungsrechts in der nachindustriellen Gesellschaft*, in *Auf einer Dritten Weg – Festschrift für Helmut Ridder zum siebzigsten Geburtstag*, Luchterland, 1989, p. 291; *Verwaltungsrecht*, 3. edizione, 1992, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

pandemica ha acquisito una dimensione costituzionale fondamentale tra gli altri compiti dello Stato (come dimostrano i Piani Europei e Nazionali per la Ripresa e la Resilienza).

- il rafforzamento degli aiuti europei alle politiche pubbliche degli Stati membri, parimenti vantaggioso, sia dal punto di vista delle autorità pubbliche, a causa del notevole aumento delle risorse finanziarie a disposizione per superare la crisi economica e sanitaria, sia da quello dei cittadini, che vi rinvengono un'ulteriore ragione per giustificare la permanenza nell'Unione europea. In termini metaforici, si potrebbe quasi dire che questo piano europeo costituisca una "medicina" contro il Covid-19 e le sue conseguenze economiche e sociali da somministrare ai Paesi dell'Unione.

Accanto ai benefici, tuttavia, possono sorgere anche rischi, problemi e svantaggi da questo nuovo piano europeo. Ne menziono alcuni:

- la difficoltà di creazione di linee guida del piano generale a livello europeo, nell'ottica di realizzare il diritto ambientale e digitale, certificando le scelte fatte dai piani nazionali e proseguendo la negoziazione con le istituzioni statali, vigilando e monitorando il rispetto dei piani, dopo la loro approvazione, tenendo conto delle difficoltà degli Stati membri nell'attuazione del piano europeo, per quanto riguarda la pianificazione, i criteri di ammissibilità dei progetti, gli obiettivi e i principi giuridici da stabilire per la loro attuazione, nonché la scoperta di nuovi mezzi per il raggiungimento di nuove sfide per il diritto ambientale e digitale.
- la necessità di evitare che le politiche pubbliche intraprese dagli Stati per l'attuazione del piano generale europeo siano equilibrate e non importino problemi nel medio (e lungo) periodo con le regole del pareggio di bilancio, derivanti dall'aumento del debito pubblico nazionale (nonostante l'aiuto finanziario associato al piano).
- i problemi degli appalti pubblici in tempi di pandemia, sia a livello delle istituzioni europee che a livello degli Stati nazionali. A livello europeo, era necessario sancire un regime giuridico straordinario e temporaneo per gli appalti pubblici al fine di accelerare l'attività amministrativa. Ma l'azione comune comporta anche esigenze giuridiche specifiche di coordinamento e di *leadership* a livello di Unione Europea al fine di evitare il sorgere di problemi imprevisti. Prendiamo, ad esempio, cosa è successo con l'approvvigionamento di vaccini contro COVID-19, effettuato direttamente dall'Unione europea, quando vi era la necessità di reagire ai ritardi nell'esecuzione dei contratti e le aziende farmaceutiche affermavano di rispettare le disposizioni delle rispettive clausole. Da qui la necessità che le istituzioni europee siano in grado di negoziare bene, e di attuare e interpretare ancora meglio, i

contratti pubblici per l'acquisto delle vaccinazioni per la lotta alla pandemia da COVID-19. La qual cosa implica la necessità di rafforzare le capacità di negoziazione, interpretazione e supervisione delle istituzioni europee in materia di appalti pubblici. A livello dei diversi Stati europei, invece, l'allentamento delle norme sugli appalti pubblici (consentito eccezionalmente e temporaneamente) può anche essere eccessivo (come sembra essere stato in Portogallo) e probabilmente porterà con sé l'aumento della corruzione. Infatti, "una cosa è semplificare la procedura, altra, molto diversa, è *deprocedimentalizzare l'attività* amministrativa, sia contrattuale che unilaterale". Come scrive Maria João Estorninho, "il cosiddetto *regime covid*, approvato come eccezionale e temporaneo per la pubblica *amministraçõe* a marzo e aprile 2020, (...) ha comportato una radicale (a mio avviso radicale e pericolosa) semplificazione delle procedure di aggiudicazione», in quanto il «legislatore infligge un duro colpo sia alla concorrenza che al processo»⁹.

- la necessità di adottare un "compromesso dilatorio" nell'applicazione del principio costituzionale dello Stato di diritto (già dopo il consenso raggiunto, tra il Parlamento europeo e il Consiglio, per la creazione di un "regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione") al fine di consentire a tutti gli Stati membri di approvare il pacchetto del Piano Europeo di Ricostruzione e Resilienza. Si tratta di una "ombra" sui principi costituzionali europei, che consisteva in una "Dichiarazione interpretativa" (dopo un compromesso tra la presidenza tedesca e la Polonia e l'Ungheria) per ritardare l'applicazione della "condizionalità dello Stato di diritto per la tutela del bilancio dell'UE", facendola dipendere da una precedente sentenza del Corte di giustizia dell'Unione europea, seguita successivamente dalla definizione di orientamenti per la loro attuazione da parte della Commissione. Ciò significa, in pratica, una sospensione del regime di condizionalità, per la giustapposizione di altre due condizioni aggiuntive (l'intervento della Corte e della Commissione). Tale "dichiarazione interpretativa" è stata ampiamente criticata dalla dottrina, che l'ha considerata illegittima, poiché il Consiglio europeo stava invadendo la competenza legislativa della Commissione e del Parlamento europeo¹⁰. Secondo questi autori, esiste

⁹ M. J. ESTORNINHO, (*Mais*) *Uma Revisão do Código dos Contratos Públicos: Três Breves Notas de Preocupação*, in Maria João Estorninho / Ana Gouveia Martins / Pedro Fernández Sánchez, *a Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021* (Atas da Conferência de 27 e 28 de Maio de 2021)» A.A.F.D.L., Lisboa, p. 18-19.

¹⁰ A. ALLEMANO / M. CHAMON, *To save the Rule of Law you must apparently Break it*, in *Verfassungsblog*, 2020 /12/11.

una natura "*ultra vires*" della decisione (derivante dall'invasione del potere legislativo della Commissione e del Parlamento da parte del Consiglio), violandosi così il "principio di equilibrio istituzionale" che è uno dei principi costituzionali dell'Unione europea. Pertanto, questa "dichiarazione interpretativa" è vista come "una pagina nera per lo Stato di diritto nell'ordinamento giuridico dell'Unione", che può essere configurata come "una dimensione fantasma del controllo dello Stato di diritto"¹¹. Allo stesso modo, altri si considerano di fronte ad una "prevedibile carenza nell'attuazione del meccanismo di condizionalità"¹². In questa prospettiva, la dichiarazione interpretativa di condizionalità «mina lo Stato di Diritto su tutti i fronti»¹³. Dopodiché, la Polonia e l'Ungheria "possono ora aspettarsi anni di mancata attuazione, e appena di un'applicazione debole, troppo debole e troppo tardiva"¹⁴. Tutte queste critiche, a mio avviso, si rivelano necessarie e opportune, mostrando bene come questa soluzione politica incontri problemi di compatibilità con le regole e i principi della Costituzione materiale europea. Inoltre, non sono sufficienti a risolvere il problema latente delle "difficili relazioni" tra l'Unione europea e alcuni Stati membri (in particolare Polonia e Ungheria), come si vedrà di seguito.

In una sorta di primo bilancio del Piano per la Ripresa e la Resilienza, penso che i vantaggi superino di gran lunga gli svantaggi (che possono - e dovrebbero - essere evitati il più possibile), e si può considerare che siamo di fronte ad una sorta di "rinascimento", in grado di far fronte all'attuale crisi sanitaria, economica e sociale, sia dal punto di vista dell'Unione Europea che degli Stati membri.

Fatto il bilancio, in un momento in cui la pianificazione europea ha già ceduto il posto ai piani nazionali per la ripresa e la resilienza, è ora il momento di verificare la conferma dei precedenti timori sulla garanzia dello Stato di Diritto (in particolare in Polonia e Ungheria). Infatti, non solo c'è ancora un ricorso pendente davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per decidere sulla violazione dello Stato di Diritto, ma stiamo anche assistendo ad una "nuova offensiva" (da parte del governo e della Corte costituzionale) della Polonia contro l'evoluzione dell'Unione europea.

Il 7 ottobre 2021 la Corte costituzionale polacca ha pronunciato una sentenza (causa K 3/21) sulla posizione del diritto europeo nel sistema delle fonti del diritto

dell'ordinamento giuridico polacco, mettendo in discussione il principio del primato del diritto dell'Unione. Si tratta di una "posizione di forza", di fronte a uno dei principi fondamentali della costituzione europea, che (a meno che non venga revocata) può configurarsi come problematica per la permanenza della Repubblica di Polonia come Stato membro dell'Unione Europea. C'è stata una reazione immediata, sia da parte dei "giudici rimossi" della Corte costituzionale polacca¹⁵, sia di veemente condanna da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri, alla quale il governo polacco ha risposto, simultaneamente, appoggiando la Corte costituzionale e sostenendo che l'appartenenza della Polonia nell'Unione Europea non sia in discussione.

Alla luce di quanto precede, si dovrebbe prendere in considerazione la risposta europea a questo tentativo di "rottura costituzionale" polacca, sia politicamente che giuridicamente, che può presentare le seguenti alternative (da sole o cumulativamente, e alcune più efficaci di altre):

- insistere nel processo di infrazione, avviato nel 2017 contro la Polonia ai sensi dell'articolo 7 del trattato di Lisbona, per violazione dello Stato di diritto, che ha come sanzione la revoca del diritto di voto in seno al Consiglio dell'Unione europea. Un'alternativa in corso, che non deve essere abbandonata, anche se i suoi risultati possono essere incerti, poiché dipende dall'unanimità degli Stati membri e il veto dell'Ungheria può evitare l'esito del procedimento negativo per la Polonia;
- utilizzare il meccanismo di condizionalità, così come istituito, solo dopo l'approvazione del piano polacco e metterne in discussione l'attuazione. Come spiegato in precedenza, una tale soluzione interverrebbe troppo tardi e con un effetto pratico probabilmente ridotto (dato che il piano sarebbe, nel frattempo, stato attuato);
- utilizzare il meccanismo della condizionalità dello Stato di diritto per escludere l'adozione del Piano polacco di Ricostruzione e Resilienza da parte della Commissione europea (come ha sostenuto il governo olandese nelle sessioni del Consiglio). Si tratta di una sorta di miglioramento del meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto, conferendogli un carattere preventivo, che eliminerebbe la "sospensione" derivante dalla "dichiarazione interpretativa" (che implica la necessità di intervento della Corte di giustizia e successivamente della Commissione, come spiegato in precedenza). Si tratta di una

¹¹ *Idem*, p. 5.

¹² K. L. SCHEPPELE / L. PECH / S. PLATON, *Comprometer o Estado de Direito ao transigir pelo Estado de Direito*, in *Verfassungsblog*, 2020/12/13.

¹³ *Idem*, p. 1.

¹⁴ *Idem*, p. 12.

¹⁵ V. *Statement of Retired Judges of the Polish Constitutional Tribunal*, *VerfBlog*, 2021/10/11, <https://verfassungsblog.de/statement-of-retired-judges-of-the-polish-constitutional-tribunal/>, DOI: 10.17176/20211011-181701-0.

"soluzione ingegnosa", che potrebbe risolvere il problema intimando una sorta di *ultimatum* alle autorità polacche – che, tra l'altro, non sembrano essere state prudenti nello scegliere il momento per compiere questa "offensiva costituzionale" (prima, cioè, dell'adozione del piano nazionale polacco da parte della Commissione europea);

- considerare che la Polonia abbia già chiesto di uscire dall'UE ("Polexit") pubblicando la sentenza della Corte costituzionale nella Gazzetta ufficiale, e spetti adesso ad essa decidere se continuare a seguire questa strada o se intende tornare indietro. Questo perché non esiste una forma o una formalità speciale con cui un Paese deve comunicare la decisione di lasciare l'Unione europea (e avviare il successivo procedimento), e la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale può essere, da questo punto di vista, un atto senz'altro idoneo. Come scrive Herwig Hoffman, «quando la sentenza K 3/21 della Corte costituzionale del 7 ottobre 2021 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, il governo polacco ha di fatto notificato al Consiglio europeo la decisione della Repubblica di Polonia di lasciare l'Unione. Per evitare le gravi conseguenze che ciò comporta per i suoi cittadini, la Polonia ha due prospettive: o dimostrare in modo convincente che non ha intenzione di sospendere l'applicazione dei trattati, offrendo soluzioni per allineare l'ordinamento giuridico polacco agli obblighi di Stato membro dell'Unione Europea; ovvero, in alternativa, può offrire le stesse soluzioni convincenti revocando la notifica. In entrambi i casi, non sarà sufficiente che la Polonia si limiti a sostenere di voler rimanere membro senza dare prova della sua effettiva accettazione dei valori fondamentali e del quadro giuridico specifico dell'Unione Europea»¹⁶.

A mio parere, le soluzioni più efficaci e appropriate sono le ultime due (quella della "condizionalità preventiva" e quella di considerare la pubblicazione della sentenza come "notifica della *Polexit*"), poiché entrambe richiedono un chiarimento della posizione dei "Paesi recalcitranti" sulla questione dello Stato di diritto e del primato del diritto europeo, che sono principi fondamentali della Costituzione europea. Ma questo non impedisce che le prime due soluzioni vengano utilizzate contemporaneamente a una delle ultime due.

3. Il piano nazionale portoghese

I piani nazionali finora approvati sono diciannove: Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Slovacchia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo e Portogallo (il 13 luglio); Cipro, Croazia, Lituania e Slovenia (28 luglio); Irlanda e Repubblica Ceca (8 settembre); Malta (ottobre).

Nell'analizzare il Piano Portoghese per la Ricostruzione e la Resilienza, ad esso è stato corrisposto lo stanziamento di 16,6 miliardi di euro, di cui 13,9 miliardi sono sussidi e 2,7 miliardi prestiti. La prima cosa da dire è che si tratta di una somma molto elevata (il primo ministro portoghese l'ha persino paragonata a un'arma da guerra, chiamandola "bazuka") e che sembra essere stata una buona scelta da parte delle autorità portoghesi l'aver optato per un modello che privilegia i sussidi rispetto ai prestiti, dato l'elevato livello del debito pubblico (e le esperienze passate che in precedenza hanno portato alla necessità di un intervento finanziario da parte della "Troika").

Per quanto riguarda il modello di *governance* adottato, esso ha quattro livelli di coordinamento:

- 1- Il livello strategico di coordinamento politico, che è assicurato dalla Commissione Interministeriale Prr, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e composta dai membri del Governo responsabili dei settori dell'Economia e della Transizione Digitale, degli Affari Esteri, della Presidenza, delle Finanze, della Pianificazione e dell'Ambiente e dell'Azione per il Clima;
- 2- Il livello di monitoraggio, che è assicurato dalla Commissione Nazionale di Monitoraggio, presieduta da una personalità indipendente e composta da personalità di alto profilo, comprendente una vasta gamma di soggetti rappresentanti il settore imprenditoriale, scientifico e della conoscenza, sociale, cooperativo, ed i territori;
- 3- Il livello di coordinamento e monitoraggio tecnico, che è assicurato dalla struttura di missione *Reclaim Portugal*, in collaborazione con l'Agenzia per lo sviluppo e la coesione, I. P. e l'Ufficio di Pianificazione, Strategia, Valutazione e Relazioni Internazionali del Ministero delle Finanze (GPEARI);
- 4- Il livello di audit e controllo, che è assicurato da un Comitato di Audit e Controllo (CCS), presieduto dall'Ispettorato Generale delle Finanze (IGF) e che comprende anche un rappresentante dell'Agenzia per lo Sviluppo e la Coesione, I.P. e una personalità con una carriera di alto profilo nel settore dell'audit e del controllo, cooptati dagli altri membri.

Si basa su un sistema di *governance* flessibile e "ad hoc", che comprende sostanzialmente organi ministeriali ed enti di amministrazione indiretta dello Stato, oltre a integrare anche alcuni rappresentanti della società civile (imprese,

¹⁶ C. HILLION, *Poland and Hungary are withdrawing from the EU*, *VerfBlog*, 2020/4/27, <https://verfassungsblog.de/poland-and-hungary-are-withdrawing-from-the-eu/>, DOI: 10.17176/20200428-044543-0. In questo senso, v. anche F. MAYER, *Rule of Law in Poland*, <https://mobile.twitter.com/RULEOFLAWpl/status/1446155145897775110>.

scienza e conoscenza, settore sociale e cooperativo, territori). Ma merita anche di essere sottolineata l'assenza di partecipazione alla *governance* del piano, sia delle amministrazioni regionali che dei Comuni (che possono intervenire, indirettamente, nel monitoraggio del piano, solo se ci sono personalità di alto profilo legate ai territori).

Questo modello può, quindi, essere descritto come integrato nell'Amministrazione Centrale, concentrato sul Governo – e, in particolare, sul Primo Ministro e sul Ministro delle Finanze (che possono essere considerati al vertice della piramide del sistema), a cui saranno associati anche i membri dell'Ufficio dell'Economia e della Transizione digitale, degli Affari Esteri, della Presidenza, della Pianificazione e dell'Ambiente e dell'Azione per il Clima. Questa struttura include anche un minimo di decentramento, a livello dei servizi personalizzati dello Stato, senza alcun tipo di partecipazione nel nome proprio delle entità dell'Amministrazione autonoma, sia dei governi regionali delle Azzorre e di Madeira, sia delle autorità locali. Dal mio punto di vista, sarebbe stata preferibile una struttura organizzativa più decentrata e deconcentrata (come determinato dal modello costituzionale dell'articolo 267, paragrafo 2, della Costituzione portoghese), anche se sotto l'efficace coordinamento del Primo Ministro e di altri membri del Governo per garantire «la necessaria efficacia e unità dell'azione dell'amministrazione», al fine di consentire di svolgere un compito così ampio e rilevante per l'intero territorio nazionale.

Dal punto di vista del contenuto, il piano portoghese copre tre principali aree di attività. Cioè:

- Resilienza, che comprende le seguenti voci: Servizio Sanitario Nazionale, alloggi, risposte sociali, cultura, capitalizzazione e innovazione aziendale, qualifiche e competenze, infrastrutture, foreste, gestione delle risorse idriche.
- Transizione climatica, comprendente le seguenti voci: mare, decarbonizzazione dell'industria, bioeconomia sostenibile, efficienza energetica negli edifici, idrogeno e rinnovabili, mobilità sostenibile;
- Transizione digital, che comprende le seguenti voci: imprese, qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche, giustizia economica e contesto imprenditoriale, pubblica amministrazione più efficiente, scuola digitale.

Per quanto riguarda la ripartizione degli importi in questione, per ciascuna di queste aree di attività è prevista la seguente proporzione: 38% per le questioni climatiche, 22% per le questioni digitali, con il restante 40% per l'area della resilienza. Tuttavia, il problema con questa allocazione di fondi è l'aver inserito la percentuale più alta nell'area relativa alla resilienza, che svolge una funzione residuale. Si tratta di un vero e proprio "sacco di gatti", dove, dalla salute alla cultura,

dalla capitalizzazione e dall'innovazione aziendale alle foreste, dalle qualifiche e competenze alla gestione delle risorse idriche, dalle risposte sociali alle infrastrutture, "tutto ha a che fare con tutto", e tutto è ugualmente ammissibile. Ciò ha consentito, lo dico *en passant*, di strumentalizzare politicamente il piano, come si è visto nell'ultima campagna elettorale per le amministrative in Portogallo, allorché il partito di governo sembrava utilizzare il "bazooka economico", per dimostrare all'opinione pubblica che ci fossero maggiori possibilità di attuazione dei progetti dallo stesso presentati in ambito locale.

Ad una prima valutazione complessiva e del tutto superficiale, potrebbe dirsi che l'impostazione di ciascuna delle aree del piano sia così ampia e diversificata da lasciare molti dubbi sulla sua omogeneità e coerenza interna. Ricorda la "storia" (raccontata nel film di Milos Forman "Amadeus") della frase dell'imperatore austriaco Giuseppe III, che, rivolgendosi a Mozart (forse su suggerimento di Salieri), gli disse cosa pensasse della sua musica: "troppe note"! Ora, il Piano portoghese di Ricostruzione e Resilienza sembra avere "troppi obiettivi e aree di applicazione"; ma questo non costituisce la dimostrazione né del suo genio (come nel caso dell'opera di Mozart) né della sua inadeguatezza. Anche se, dalle considerazioni che precedono, qualche dubbio sulla genialità del Piano portoghese mi sembra di averlo già espresso....

Il caso della Spagna

di JUAN FRANCISCO MESTRE DELGADO

SOMMARIO: 1. Il punto di partenza: la regolamentazione dell'Unione Europea. – 2. I principi della disciplina interna. – 2.1. Sull'esplicita rilevanza dell'iniziativa europea per la ripresa. – 2.2. Le previsioni generali: Regio Decreto Legge 36/2020, del 30 dicembre, che approva misure urgenti per l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione e per l'esecuzione del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza. – 2.3. Il Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza. – 2.4. Progetti strategici per la ripresa e la trasformazione economica (PERTE). – 3. Considerazioni e riflessioni finali.

1. Il punto di partenza: la regolamentazione dell'Unione Europea

1.1. La decisione adottata dall'Unione europea in occasione del Consiglio europeo del 21 luglio 2020 di creare uno strumento temporaneo per la ripresa (*Next Generation EU*), istituendo un fondo al fine di affrontare le conseguenze economiche e sociali della pandemia da Covid-19, e l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (regolamento UE 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021) riflettono un approccio coraggioso e ben concepito: partire dalla catastrofe per ricostruire il futuro. Non si tratta di istituire un programma di aiuti più o meno generoso per coloro che sono stati colpiti dalla pandemia, ma di approfittare di questa catastrofe globale, per promuovere lo sviluppo economico e la ripresa negli Stati membri attraverso la realizzazione di cambiamenti strutturali. Si intende, in effetti, fornire un sostegno finanziario significativo ed efficace per realizzare un programma di riforme sostenibili.

2.1. L'impostazione del programma e la sua struttura sono chiare e razionali: viene stabilito un elenco di obiettivi che si intende raggiungere, attorno ai sei pilastri fondamentali: transizione ecologica; trasformazione digitale – dal punto di vista dell'introduzione delle nuove tecnologie, delle infrastrutture e dell'impostazione dei processi digitali, che rafforzeranno la competitività –: crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresa la coesione economica, l'occupazione, la produttività, la competitività, la ricerca, lo sviluppo, l'innovazione, il mercato interno che opera con PMI solide; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza,

sanitaria, sociale e istituzionale – per costruire la risposta e la preparazione alle crisi – e politiche per la prossima generazione, bambini e giovani – istruzione, sviluppo delle capacità.

Sono definite le tipologie di finanziamento applicabili e le modalità di esecuzione, che comprendono, almeno, gli strumenti finanziari o le sovvenzioni o altri mezzi applicabili, la previsione dell'intervento e la collaborazione di soggetti pubblici e privati, e la partecipazione di altre Amministrazioni diverse dallo Stato (Comunità Autonome ed Enti Locali, nel caso spagnolo); il regolamento specifica che "le autorità regionali e locali possono essere *partner* importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti", "dovrebbero essere coinvolte e debitamente consultate conformemente al quadro giuridico nazionale"; infine, il regime del controllo (tipi di controlli, oneri amministrativi e casi di non conformità, loro concretizzazione e relativi costi); sottolinea la necessità di garantire il funzionamento di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente e la possibilità di recuperare gli importi pagati o utilizzati in modo improprio.

Tutto ciò è attuato attraverso i Piani per la Ripresa e la Resilienza, che devono essere presentati dagli Stati membri, secondo la procedura disciplinata dall'Unione, entro un termine che spira il 30 aprile, in un unico documento, integrato "insieme al programma nazionale di riforma", per "assicurare una assunzione di responsabilità a livello nazionale circa l'attuazione delle riforme e dei relativi investimenti". Il piano deve essere debitamente motivato e giustificato, in relazione a uno o più dei sei pilastri, specificando gli obiettivi intermedi e finali, nonché i costi stimati. Il rispetto dei requisiti e in particolare la motivazione è fondamentale, in quanto la Commissione deve valutare, entro due mesi, la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e la coerenza del piano; inoltre, poiché l'erogazione dei fondi dipende dal soddisfacente conseguimento da parte degli Stati membri dei relativi obiettivi intermedi e finali contenuti nei piani, la disciplina prevede la possibilità di sospendere o risolvere gli accordi di aiuto finanziario nonché di ridurre e recuperare il contributo economico (assistenza finanziaria non rimborsabile), quando lo Stato non attui il piano in modo soddisfacente.

2. I principi della disciplina interna

2.1. Sull'esplicita rilevanza dell'iniziativa europea per la ripresa.

Lo Stato spagnolo ha agito velocemente per ottenere i fondi, consapevole dell'importanza per la ripresa. Ha evidenziato in più occasioni che lo strumento per la ripresa (*Next Generation EU*) prevede un volume economico di 750.000 milioni di euro, di cui circa 140.000 milioni saranno attribuiti alla Spagna, attraverso trasferimenti a fondo perduto o prestiti nel periodo 2021/2028, di cui 70.000 milioni saranno erogati sotto forma di trasferimenti. L'iniziativa

costituisce una straordinaria opportunità per il nostro Paese, paragonabile all'adesione all'allora Comunità Economica Europea, che impone agli Stati membri di realizzare "progetti Paese" in collaborazione con tutti gli attori, pubblici e privati. E non solo per le conseguenze economiche che implica (si dichiara, in questo senso, che il "rapido assorbimento" accelererà la ripresa del livello di occupazione e di attività economica, che deve produrre una trasformazione del modello economico; inoltre, che permetterà di recuperare il livello degli investimenti precedente alla crisi - circa, il 4% del PIL-; che implicherà la mobilitazione di investimenti privati intorno ai cinquecento miliardi di euro in sei anni) ma anche perché consentirà la realizzazione di riforme strutturali, tra cui un cambiamento nel modello produttivo per la ripresa dell'economia dopo la pandemia, che consentirà, è stato detto, una transizione verso un'economia e una società ad impatto 0 sul clima, sostenibile, circolare, rispettosa dei limiti dell'ambiente naturale ed efficiente nell'uso delle risorse naturali, che favoriranno la digitalizzazione e che comporteranno, insomma, un sostanziale cambiamento strutturale nello Stato e nella società. Queste dichiarazioni, contenute nelle norme giuridiche spagnole, riflettono l'eccezionale rilevanza attribuita dal governo allo strumento e al meccanismo che lo rende attuabile.

2. 2. Le previsioni generali: Regio Decreto Legge 36/2020, del 30 dicembre, che approva misure urgenti per l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione e per l'esecuzione del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza

- A) La regolazione principale è ricompresa nel regio decreto legge 36/2020, del 30 dicembre, che è un atto con forza di legge adottato dal governo quando concorrono casi straordinari di necessità ed urgenza, che non consentono al potere legislativo assumere di dettare direttamente la disciplina, anche se spetta comunque ad esso convalidare successivamente il testo approvato dal governo.
- B) Il contenuto principale della disciplina è funzionale, da un lato, alla regolazione del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza; dall'altro, comprende i Progetti Strategici per la Ripresa e la Trasformazione Economica (PERTE); inoltre, istituisce e regola gli organi di *governance*, a vari livelli (in particolare la Commissione per la ripresa, la trasformazione e la resilienza e la Conferenza settoriale del piano per la ripresa, la trasformazione e la resilienza); e regola gli strumenti per la gestione pubblica delle iniziative: pianificazione strategica; formazione; gestione del personale (erogazione di posti, riorganizzazione del personale, assegnazione di funzioni a tempo parziale, creazione e modifica di posti di lavoro). È importante ricordare che, nel contesto della regolamentazione, si tiene conto

della riforma del mercato del lavoro e sarà necessario affrontare seriamente il tema del *turnover* dei dipendenti pubblici, in considerazione dell'elevata età media della maggioranza di essi.

2.3. Il Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza.

A) In generale.

Il regio decreto legge n. 36/2020 si presenta come uno strumento che detta linee guida per la progettazione e l'esecuzione di obiettivi strategici e riforme e investimenti, che serviranno a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale della Spagna, a rafforzare la resilienza sociale ed economica del Paese, a risanare il tessuto produttivo e mitigare l'impatto sociale, che deve contenere assi trasversali (transizione ecologica, trasformazione digitale, parità di genere e coesione sociale, economica e territoriale) e deve essere approvato dal Consiglio dei ministri.

Inoltre, esso definisce alcune previsioni relative agli aspetti gestionali del Piano. Occorre fare specifico riferimento a quattro delle sue previsioni: (1) per quanto riguarda le procedure amministrative, ha stabilito l'applicazione del principio di gestione efficiente o di semplificazione normativa, specificando che l'eccesso di regolamentazione e gli appesantimenti burocratici dovrebbero essere evitati, rafforzandosi, invece, i meccanismi di valutazione delle misure adottate. 2) Si richiede l'elaborazione urgente di regolamenti e procedure, con l'obiettivo peculiare di ridurre i tempi. 3) Per quanto riguarda gli appalti pubblici, prevede il loro espletamento con urgenza, l'aumento delle soglie economiche per le procedure di appalto, la riduzione dei termini e la promozione della predisposizione di clausole tecniche e amministrative standardizzate. 4) Si prevede di semplificare l'elaborazione delle procedure di valutazione ambientale per i progetti del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza.

B) Il Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza, approvato con Decisione del Consiglio dei Ministri del 27 aprile 2021 (pubblicato con Delibera del 29 aprile 2021, BOE del 30 aprile).

- a) In conformità con le disposizioni del Regolamento 2021/241, il Governo ha approvato il Piano, che "è concepito come un progetto nazionale che delinea la tabella di marcia per la modernizzazione dell'economia spagnola, la ripresa della crescita economica e la creazione di posti di lavoro, dopo la crisi da COVID-19, nonché per preparare il Paese ad affrontare le sfide del futuro".
- b) Nel contesto delimitato dal Regolamento in conformità ai sei pilastri *ivi* definiti, il Piano si articola attorno a quattro assi principali:

transizione ecologica, trasformazione digitale, coesione sociale e territoriale e parità di genere.

Questi quattro assi di lavoro sono sviluppati attraverso quelle che sono state chiamate dieci leve politiche:

1. Agenda urbana e rurale e lotta contro lo spopolamento e lo sviluppo dell'agricoltura.
2. Infrastrutture ed ecosistemi resilienti.
3. Transizione energetica giusta e inclusiva.
4. Un'amministrazione per il ventunesimo secolo.
5. Modernizzazione e digitalizzazione del tessuto industriale e delle PMI, ripresa del turismo e promozione di una nazione spagnola intraprendente.
6. Patto per la scienza e l'innovazione. Rafforzare le capacità del Sistema Sanitario Nazionale.
7. Istruzione e conoscenza, formazione continua e sviluppo delle capacità.
8. Nuova economia dell'assistenza e politiche dell'occupazione.
9. Promozione dell'industria della cultura e dello sport.
10. Modernizzazione del sistema fiscale per una crescita inclusiva e sostenibile.

Queste dieci "leve politiche" presentano a loro volta 30 componenti o linee d'azione, che determinano il Piano:

1. Piano d'urto per la mobilità sostenibile, sicura e connessa in ambienti urbani e metropolitani.
2. Piano di risanamento abitativo e di rigenerazione urbana.
3. Trasformazione ambientale e digitale del sistema agroalimentare e della pesca.
4. Conservazione e ripristino degli ecosistemi e della loro biodiversità.
5. Conservazione dello spazio costiero e delle risorse idriche.
6. Mobilità sostenibile, sicura e connessa.
7. Diffusione e integrazione delle energie rinnovabili.
8. Infrastrutture elettriche, promozione delle reti intelligenti e diffusione della flessibilità e dello stoccaggio.
9. Tabella di marcia per l'idrogeno rinnovabile e la sua integrazione settoriale.
10. Strategia per una transizione giusta.
11. Modernizzazione delle pubbliche amministrazioni.
12. La politica industriale della Spagna 2030.

13. Impulso alle PMI.

14. Piano per la modernizzazione e la competitività del settore turistico.

15. Connettività digitale, promozione della cibersicurezza e diffusione del 5G.

16. Strategia nazionale per l'intelligenza artificiale.

17. Riforma istituzionale e rafforzamento delle capacità del sistema nazionale della scienza, della tecnologia e dell'innovazione.

18. Rinnovamento ed ampliamento delle capacità del Sistema Sanitario Nazionale.

19. Piano nazionale per le competenze digitali.

20. Piano strategico per promuovere la formazione professionale.

21. Modernizzazione e digitalizzazione del sistema educativo, compresa l'istruzione precoce da 0 a 3 anni.

22. Piano d'urto per l'economia dell'assistenza e rafforzamento delle politiche di inclusione.

23. Nuove politiche pubbliche per un mercato del lavoro dinamico, resiliente e inclusivo.

24. Rivalutazione dell'industria culturale.

25. Spagna *Audiovisual Hub of Europe* (Spagna AVS Hub).

26. Piano per la promozione del settore sportivo.

27. Misure e azioni per prevenire e combattere la frode fiscale.

28. Adeguamento del sistema fiscale alla realtà del XXI secolo.

29. Migliorare l'efficacia della spesa pubblica.

30. Sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico pubblico nel quadro del Patto di Toledo.

c) È opportuno rendere conto dei progetti approvati nell'ambito del presente regolamento, anche in modo non esaustivo, al fine di descrivere in termini generali il campo d'azione e gli aspetti specifici in cui il Piano si sta concretizzando. Ne elenco di seguito alcuni, con riferimenti sia ai componenti o alle linee di azione in cui sono integrati sia alla loro approvazione, per facilitare la consultazione nel dettaglio.

- elettrificazione della mobilità (componente 1): regio decreto 266/2021, del 13 aprile, che approva la concessione diretta di aiuti alle comunità autonome e alle città di Ceuta e Melilla per l'attuazione di programmi di incentivazione legati alla mobilità elettrica (MOVES III) nel quadro del piano di ripresa, Trasformazione e resilienza.
- energia pulita (componente 2): Regio Decreto 692/2021, del 3 agosto, che regola la concessione diretta di aiuti per investimenti a

progetti locali unici di energia pulita nei Comuni con problemi demografici (DUS 5000 PROGRAM), nell'ambito del Programma di rigenerazione e sfida demografica del Piano di recupero, trasformazione e resilienza.

- azioni di riabilitazione energetica (componente 2): Regio Decreto 691/2021, del 3 agosto, che disciplina i sussidi da concedere alle azioni di riqualificazione energetica degli edifici esistenti, in esecuzione del Programma di Riabilitazione Energetica per gli edifici esistenti nei Comuni con problemi demografici (Programma PREE 5000), incluso nel Programma di Rigenerazione e Sfida Demografica del Piano di Riabilitazione e Rigenerazione Urbana del Piano di Recupero, Trasformazione e Resilienza, nonché la sua concessione diretta alle comunità autonome.
- attività di riqualificazione funzionale degli edifici: Regio Decreto Legge 19/2021, del 5 ottobre, sulle misure urgenti per promuovere l'attività di riqualificazione funzionale degli edifici nel contesto del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza.
- catena di commercializzazione nel settore della pesca (componente 3): regio decreto 685/2021, del 3 agosto, che stabilisce le basi normative per le sovvenzioni a gruppi di soggetti che realizzano progetti di investimento e di riforma nel settore della ricerca per lo sviluppo tecnologico, l'innovazione e l'equilibrio della catena di commercializzazione nel settore della pesca e dell'acquacoltura nel quadro del Piano di Ricostituzione, Trasformazione e Resilienza.
- sostegno al settore della pesca estrattiva (componente 3): regio decreto 854/2021, del 5 ottobre, che stabilisce le basi normative per le sovvenzioni per l'acquisizione e l'installazione di sistemi di localizzazione elettronica a distanza (REM), per l'adempimento dell'obbligo di sbarco, per la digitalizzazione della flotta su piccola scala e per il sostegno al settore della pesca estrattiva, acquacoltura, commercializzazione e trasformatore nel quadro del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza.
- ripristino ambientale (componente 10): Regio Decreto 341/2021, del 18 maggio, che disciplina la concessione diretta di aiuti per il ripristino ambientale delle aree interessate dalla transizione energetica nel quadro del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza corrispondente a progetti in aree degradate dall'estrazione del carbone
- sostegno all'attività commerciale nelle zone rurali (componente 13): ordinanza ICT/950/2021, del 10 settembre, che stabilisce le basi normative della linea di aiuti per il sostegno all'attività commerciale nelle

zone rurali e procede al suo invito nel 2021, nel quadro del piano di ripresa, Trasformazione e resilienza.

- attività commerciale nelle aree turistiche (componente 14): Ordinanza ICT/951/2021, del 10 settembre, che stabilisce le basi normative delle linee di aiuto per il rafforzamento dell'attività commerciale nelle aree turistiche e prevede di pubblicare il relativo bando nel 2021, nel quadro del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza.
- infrastrutture scientifiche e tecniche singolari (componente 17): Ordinanza CIN/538/2021, del 29 maggio, che approva le basi normative per la concessione di aiuti pubblici per singole infrastrutture scientifiche e tecniche e approva il bando corrispondente all'anno 2021 nell'ambito del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza.
- Sistema universitario spagnolo (componente 21): Regio Decreto 641/2021, del 27 luglio, che regola la concessione diretta di sussidi alle università pubbliche spagnole per la modernizzazione e la digitalizzazione del sistema universitario spagnolo nel quadro del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza.

C) Il sistema di gestione del Piano è stato regolato dall'Ordinanza HFP/1030/2021, del 29 settembre.

Consapevoli della decisiva rilevanza della gestione del Piano, e del legame tra la corretta esecuzione e il raggiungimento degli obiettivi con l'effettivo finanziamento, è stato disciplinato il sistema di gestione. Il Decreto Ministeriale elenca i principi a cui la gestione deve conformarsi: pietra miliare e obiettivo ("obiettivi da raggiungere in determinati momenti nel tempo e consentono di verificare che le misure, i progetti, i sottoprogetti o le linee di azione raggiungano lo scopo o i risultati per i quali sono stati definiti"); approccio verde ed approccio digitale (transizione ecologica e digitale); analisi dei rischi (impatti negativi significativi sull'ambiente); rafforzare i meccanismi di prevenzione, individuazione e correzione delle frodi, della corruzione e dei conflitti di interesse (che dovrebbero includere misure per sospendere immediatamente la procedura; comunicare i fatti e le misure adottate all'organo decisionale o di esecuzione; riferire, se del caso, i fatti alle autorità competenti); compatibilità del regime di aiuti di Stato e prevenzione del doppio finanziamento; identificazione del destinatario finale, nonché il cd. principio di "impegno per il risultato".

2.4. Progetti strategici per la ripresa e la trasformazione economica (PERTE)

A) Il Regio Decreto Legge 36/2020 ha contemplato questa nuova figura di collaborazione pubblico-privato, che è considerata "chiave per

l'esecuzione di diversi progetti di trattori contemplati nel Piano di Recupero, Trasformazione e Resilienza". L'idea alla base di questa modalità è quella di attuare "progetti strategici" nell'ambito del recupero, la cui materializzazione richiede la collaborazione tra Amministrazioni, aziende e centri di ricerca, e che comprende sia un singolo progetto chiaramente definito che un progetto integrato (gruppo di progetti inseriti in una struttura comune, piano di lavoro o progetto). La competenza ad approvarlo spetta al Consiglio dei ministri, in conformità con i criteri di valutazione stabiliti nell'articolo 8.3 del regio decreto legge, che sono formulati in modo esemplificativo e non esaustivo: a) Ciò rappresenta un importante contributo alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro e alla competitività dell'industria e dell'economia spagnole, in considerazione dei suoi effetti a catena positivi sul mercato interno e sulla società; (b) combinare conoscenze, esperienza, risorse finanziarie e attori economici, al fine di porre rimedio a carenze significative di mercato o sistemiche e a sfide sociali che altrimenti non potrebbero essere affrontate; c) che ha un importante carattere innovativo o fornisce un importante valore aggiunto in termini di I+D+i, ad esempio, consentendo lo sviluppo di nuovi prodotti, servizi o processi produttivi; d) che sia significativo quantitativamente o qualitativamente, con dimensioni o portata particolarmente ampie, o che comporti un livello molto elevato di rischio tecnologico o finanziario; e) promuovere l'integrazione e la crescita delle piccole e medie imprese, nonché la promozione di ambienti collaborativi; f) che, se del caso, contribuisca in modo concreto, chiaro e identificabile a uno o più obiettivi del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza dell'economia spagnola, in particolare per quanto riguarda gli obiettivi fissati a livello europeo in relazione allo strumento europeo per la ripresa").

È stato specificato che l'esecuzione del PERTE sarà effettuata attraverso tutti i meccanismi previsti dall'ordinamento giuridico, "che in ogni caso rispetteranno i principi di uguaglianza e non discriminazione, concorrenza, pubblicità, trasparenza e proporzionalità" e che "non devono falsare la concorrenza effettiva sui mercati". È opportuno sottolineare la necessità di rispettare criteri effettivi di concorrenza e uguaglianza, al fine di evitare l'opacità nel trattamento, nell'aggiudicazione o nella selezione dell'imprenditore privato senza rispettare l'uguaglianza, nei suoi vari significati. La procedura per la presentazione, se del caso, di progetti o iniziative non è definita, né lo è la posizione procedurale del proponente; o, al contrario, a chi è diretto il potere pubblico per incanalare un'iniziativa che adotta o propone, né in entrambi i casi a quali imprenditori o settori sono

coinvolti, né con quali criteri. Il regolamento ha contemplato un registro statale dei soggetti interessati al PERTE.

- B) Alla data della relazione risulta approvato un PERTE, datato 13 luglio 2021, sui veicoli elettrici e connessi, che prevede un investimento di ventiquattro miliardi di euro negli anni 2021-2023 (di cui 4.295 milioni corrispondono al settore pubblico, e 19.714 milioni di euro al settore privato). Altri tre progetti sono attualmente allo studio: uno aerospaziale (aeronautica e tecnologia spaziale), un altro relativo alla catena alimentare intelligente e sostenibile e un altro alla medicina personalizzata.

3. Considerazioni e riflessioni finali

3.1. La precedente esposizione, che implica una parte necessariamente descrittiva - soprattutto in considerazione dell'ambiente in cui si svolge la riflessione - rende necessario esaminare, in un primo momento, se lo strumento costruito e promosso dall'Unione europea, di tale portata e di tale coraggiosa impostazione, costituisca davvero una figura sostanzialmente nuova nell'ordinamento giuridico dell'Unione, o se, invece, la differenza più significativa rispetto al passato si rinvenga, fondamentalmente, nella quantità di risorse che impiega e nelle prospettive future che incoraggia. Sembra chiaro, a mio avviso, che in sostanza siamo in presenza di un'attività amministrativa di promozione, improntata e caratterizzata da tecniche, principi e regole non proprio nuove (carattere teleologico, obblighi a carico del destinatario dell'accreditamento e giustificazione della gestione, destinazione dei fondi e adempimento delle finalità) ma che riveste particolare importanza in considerazione dell'impatto economico che produce per ciascuno Stato membro (ovviamente, nel caso della Spagna) come del momento in cui si verifica.

3.2. L'unicità della struttura e della disciplina è il requisito chiave del carattere rilevante, stabile o di trasformazione dello specifico progetto che aspira a realizzarsi ottenendo questo finanziamento (cioè non si presenta come un aiuto alla sopravvivenza o un mero salvataggio a breve termine), che deve anche essere fattibile o concretizzato efficacemente (da cui discende l'importanza della valutazione *ex ante* e della verifica periodica imposta dal regolamento europeo) e che deve essere sottoposto nella sua esecuzione a tecniche di controllo efficace, sia nell'esecuzione che nella valutazione del risultato. Vi è una cornice normativa completa che delimita la concessione del finanziamento incluso nel piano. E soprattutto, viene sottolineato il requisito essenziale della previsione di meccanismi di controllo efficaci come requisito per la concessione del finanziamento e la sua liquidazione, che, ove necessario, devono essere finanziati nella loro istituzione ed applicazione.

È proprio su questo aspetto che è necessario formulare una riflessione immediata: nel caso di un'attività promozionale, ancora qualificata dalla sua rilevanza strategica e quantitativa, sarebbe ragionevole poter disporre di meccanismi efficaci di controllo, ai quali siamo soliti riferirci e per i quali in larga misura sussiste un certo consenso quanto alla loro utilità ed efficacia; ma la disciplina euro-unitaria - pur riguardando le diverse realtà dei molti Stati membri - ci costringe a riflettere sullo *standard* di progettazione e funzionamento richiesto, sul suo contrasto con quello esistente e sul suo riflesso sul finanziamento del Piano e di ogni progetto che vi è ricompreso; e non solo con riferimento al caso specifico (la mancanza o l'insufficienza di meccanismi di controllo efficaci preesistenti determinerebbe la necessità di inserirli nella progettazione, con il loro corrispondente finanziamento, in modo che una parte delle risorse siano destinate al meccanismo di controllo, e non alla finalità principale del progetto) quanto determinando in generale la soglia dei sistemi di controllo richiesti.

3.3. Il ruolo del concorso dello Stato membro e delle autorità dell'Unione nella selezione dei progetti, nei termini di cui al paragrafo 1, sarà decisivo per il successo del progetto comune. Ma sorge da subito una riflessione concreta: data l'immensa quantità di denaro potenzialmente destinata alla Spagna, abbiamo sufficienti progetti esecutivi e realizzabili? oppure, sollevando la questione in altri termini, e in considerazione del fatto che la struttura della regolamentazione si basa sulla promozione e il sostegno di iniziative, che devono essere presentate dal basso (dagli Stati, dagli operatori economici) non sarebbe facile giustificare la carenza di progetti sufficienti per chiudere, correttamente, la partita? In questo modo, si proietta sulle autorità pubbliche l'onere di promuovere, selezionare e identificare i progetti che soddisfano i requisiti stabiliti nel regolamento.

3.4. L'accento deve essere posto sulla pertinenza e l'importanza del diritto della concorrenza in questo importantissimo campo d'azione, per i motivi indicati. In particolare, va sottolineata la compatibilità del principio di concorrenza con ogni concreto progetto (non in astratto, né in termini generali). Ciò richiede un'informazione adeguata e un'attività di monitoraggio impegnativa.

3.5. Questo importantissimo settore di attività richiede che l'equilibrio tra centralizzazione e decentramento sia opportunamente adeguato, modulando l'equilibrio richiesto tra l'efficacia del progetto e i criteri di ripartizione delle competenze, evitando indebite alterazioni dovute all'eccezionalità dell'origine del programma o alla situazione eccezionale prodotta. Nell'esperienza iniziale spagnola abbiamo esempi di varie formule di azione nella realizzazione dei progetti: concessione

diretta di sovvenzioni da parte dello Stato alle comunità autonome; concessione diretta da parte dello Stato ai destinatari (es. Università) o bando pubblico; disponiamo inoltre di strumenti *ad hoc* per la partecipazione congiunta a progetti (ad es. accordo sulle politiche di parità, servizi sociali); alcuni regolamenti con spiegazioni dettagliate tendenti a giustificare la competenza statale, e numerose norme delle Comunità autonome (compresi i decreti legge autonomi) che dichiarano di attuare le riforme per gestire e fissare obiettivi specifici. La necessità di conservare adeguatamente il regime di distribuzione territoriale del potere, compreso il ruolo degli enti locali nell'ambito dei rispettivi interessi, richiede un preciso e rigoroso adeguamento dei requisiti di gestione di questo ambizioso programma.

3.6. Infine, va osservato che questo strumento di promozione mette alla prova la concezione tradizionale del controllo giurisdizionale sull'attività amministrativa. È stato notato che in diversi Stati il ruolo del Parlamento è stato ridimensionato (nel caso della Spagna, come già indicato, il disegno generale è stato definito con un regio decreto legge; il grosso dell'attività di selezione degli obiettivi e dei progetti è stato operato dalle pubbliche amministrazioni o dal governo); a questo va aggiunto che l'operazione più importante degli ultimi tempi, a causa dell'esistenza di una pandemia globale e delle dimensioni economiche in ambito europeo, si effettua con queste due peculiarità, scarso ruolo del legislatore e basso livello di controllo giudiziario, e con un corrispettivo intervento del potere esecutivo, dell'Unione o dello Stato membro. È chiaro che a livello formale, astratto o teorico non vi è spazio per previsioni specifiche nell'applicazione delle regole generali, ma le specificità del contesto normativo, l'eccezionalità della situazione da cui si origina, l'alta dose di discrezionalità prevista nella disciplina di settore, suffragano la considerazione che, nella realtà delle cose, saremo in presenza di un controllo giudiziario ridotto o limitato.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

J.M. GIMENO FELIÚ, *Los fondos europeos Next Generation como elemento de transformación de la gestión de la contratación pública: hacia una nueva cultura funcional y no formal*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 214, luglio-settembre 2021.

C. PRIETO ROMERO, *Las medidas urgentes de modernización de la Administración para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y su aplicación a las entidades locales*, in T. FONT - M. VILALTA, a cura di, *Anuario del Gobierno Local 2020*, 2021.

Conclusioni della quarta sessione

di LORENZA VIOLINI

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. La situazione dei Paesi con situazioni critiche sul piano dell’attuazione della *rule of law*. – 3. Gli altri Paesi: la Grecia. – 4. Spagna e Portogallo e il tema della Costituzione materiale europea. – 5. Il centralismo di ritorno nella predisposizione e implementazione dei Piani di Resilienza. – 5.1. Un approfondimento sulla Germania.

1. Note introduttive

Le sessioni del presente Convegno che hanno preceduto la sessione odierna, dedicata alla comparazione tra nazioni europee, hanno contribuito in modo significativo all’arricchimento delle nostre conoscenze su questo “oggetto misterioso” quale è il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; siamo stati infatti introdotti al contesto in cui il Piano stesso si inserisce, ai suoi scopi e ai suoi precedenti – quale è stato ad esempio il Piano Marshall e le politiche economiche che si sono susseguite in questo secolo e nel secolo passato.

Grazie a tutte queste riflessioni, siamo ora in possesso di strumentazioni che ci consentono di valutare questo imponente documento, a partire da una visione concreta e plastica degli strumenti che esso intende attivare. Non meno importante della visione generale è stato l’approfondimento di alcuni temi specifici: aver messo a fuoco, ad esempio, il ruolo degli enti locali e le difficoltà che questo aspetto presenta a motivo della netta prevalenza del ruolo del potere centrale ha consentito di comprendere meglio quanto si va dicendo da più parti, cioè che si tratta di un Piano in cui finiscono per essere prevalenti e, forse, anche dominanti gli aspetti relativi alla gestione delle finanze confluite nei nostri sistemi Paese mentre meno spiccata è stata l’attenzione all’ascolto dei problemi degli locali e ai bisogni/interessi che essi rappresentano. Dopo tanto parlare di sussidiarietà, anche in sede europea, questa nuova ondata di interventi, dominata dal tema dell’emergenza, riporta in evidenza il potere centrale come vero protagonista della ripresa economica, sociale ed ambientale e sono in molti a chiedersi se le relative istituzioni saranno davvero in grado di portare a termine l’impresa.

Altro elemento specifico che è stato messo in luce nell’ambito delle correnti discussioni è il tema dell’inclusione sociale: si tratta di un aspetto ben presente nel

Piano, la cui attuazione è tuttavia assai problematica anche a motivo degli intrecci di competenze che caratterizzano il settore, competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni e dalla legislazione ordinaria ai Comuni. Se si combinano le competenze costituzionali delocalizzate con lo spiccato centralismo del Piano in esame, emerge un quadro caratterizzato da una generale incertezza che potrà, nella fase attuativa, realizzare non pochi problemi.

In sostanza, possiamo dire che – fin qui – sia il Piano sia le sue carenze (che rispecchiano peraltro le carenze del Paese, genericamente considerate) son state ben illustrate e costituiscono le imprescindibili premesse per affrontare ora l’esperienza degli altri Paesi europei in cui il Piano è attualmente in vigore dopo essere stato approvato dalle autorità dell’Unione. Alle considerazioni presentate nell’ambito del Convegno e aventi ad oggetto la Polonia e l’Ungheria, il Portogallo, la Spagna e la Grecia si è ritenuto di aggiungere alcune considerazioni sull’esperienza in atto in Germania, la quale, presentando qualche somiglianza con quella italiana, merita di essere seppur brevemente analizzata¹.

2. La situazione dei Paesi con situazioni critiche sul piano dell’attuazione della *rule of law*

Un primo *continental divide* che consente di raggruppare, dal punto di vista della erogazione dei fondi europei, da un lato i Paesi che non presentano aspetti problematici sul piano valoriale e, dall’altro, quelli che invece sono sotto esame proprio da questo punto di vista, è offerto dalla questione del rispetto dello Stato di diritto. È infatti importante ricordare come il tema del rispetto dello Stato di diritto, proclamato a gran voce dai Trattati, è tornato alla ribalta proprio nel momento in cui si è reso necessario dare attuazione ai diversi provvedimenti adottati in Europa per far fronte alle conseguenze devastanti che la pandemia ha provocato sia sul piano economico sia, di riflesso, su quello sociale. E, pertanto, si è affacciata la paradossale situazione secondo cui gli aiuti avrebbero dovuto indirizzarsi proprio verso quei Paesi in cui le tensioni con l’Europa e i suoi valori versavano in una situazione di spiccata criticità. Un esempio per tutti è offerto dalla Polonia, Paese in cui, in parallelo con la discussione sull’erogazione dei fondi, è intervenuta una sentenza della Corte costituzionale nella quale essa ha ribadito la sua supremazia rispetto alle decisioni della Corte di Giustizia nell’interpretazione del diritto eurounitario; rispetto a questa pronuncia, di recente, la Commissione ha attivato una procedura di infrazione verso la Polonia. Tra i due eventi si è così creata una

¹ Con riferimento al caso tedesco, ringrazio la dott.ssa Joanna Hartmann per le indicazioni fornitemi.

interessante quanto drammatica connessione. In presenza di deviazioni nazionali dai valori europei, la reazione “economica” era ritenuta fin qui quella più praticabile. Ora invece, proprio a motivo della crisi e in presenza di rilevanti risorse da attribuire ai Paesi stessi, questo strumento per riportarli all’ordine si sta rivelando sostanzialmente inefficace, come evidenzia la lentezza delle reazioni che l’Europa sta mettendo in atto per rispondere alle “provocazioni” sovraniste di cui la sentenza polacca costituisce l’emblema. Paradossalmente, dunque, proprio la pandemia – che ha amplificato la quantità di risorse europee a disposizione degli Stati – sembra essere stata una sorta di involontario “lasciapassare” per le scelte nazionali non coerenti con i valori europei.

3. *Gli altri Paesi: la Grecia*

Assai diversa è la situazione degli altri Paesi europei esaminati nel contesto del presente Convegno, a cominciare dalla Grecia che – come è stato messo in luce dalla bella relazione del collega di Atene – può essere considerata una sorta di laboratorio, un *experimentum naturae* relativo al funzionamento della *governance* economica europea messa in atto per uscire dalla crisi finanziaria del 2007/2008, fortemente basata su elementi di condizionalità rispetto alle politiche economiche e sociali dei Paesi su cui l’Europa è intervenuta. Come si ricorderà, proprio per queste interferenze nelle scelte nazionali poste in essere dalle istituzioni europee, in Grecia si erano create situazioni molto difficili sul piano sociale, situazioni che avevano provocato, a loro volta, reazioni negative nei riguardi delle scelte europee operate dalla cd. Troika.

L’esperienza ellenica relativa alla crisi dei debiti sovrani e alle modalità con cui l’Europa è intervenuta a “salvare” il Paese ha avuto e continua ad avere una influenza negativa sul nostro Paese: le conseguenze devastanti sul piano sociale, conseguenti alla presenza di gravose forme di condizionalità, che si sono prodotti a seguito degli interventi europei di salvataggio, hanno fatto sì che anche da noi si creassero forti resistenze ad accettare, nel corso della pandemia, i fondi europei predisposti tramite il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). Creato nello scorso decennio per far fronte alle problematiche originate dalla crisi dei debiti sovrani e alla crisi greca in particolare, ritenuti “condizionati” e quindi condizionanti le scelte nazionali, il MES ha suscitato nel nostro Paese una reazione di violenta opposizione, benché, come è noto, il Consiglio del MES avesse in questo caso deciso che l’unica condizionalità apposta all’erogazione dei fondi fosse quella relativa all’uso dei fondi stessi unicamente nell’ambito delle strutture sanitarie. L’opposizione all’uso dei Fondi MES a sostegno delle istituzioni sanitarie nazionali da parte di uno dei partiti italiani ha indotto pertanto il nostro Governo a rinunciare a tali risorse, ritenute problematiche per le scelte nazionali in materia. In

questo caso, come si ricorderà, l’esperienza greca è stata invocata proprio per dare sostegno al diniego opposto.

Può essere utile segnalare, tuttavia, che le politiche europee messe in atto per far fronte alle conseguenze della pandemia non appaiono, a prima vista, così “condizionanti”, benché abbiano in molti casi ad oggetto prestiti che dovranno essere nel tempo restituiti. Esse appaiono invece fortemente connotate da un incremento della solidarietà europea verso i Paesi meno performanti, che hanno subito enormi perdite al momento della pandemia.

Sempre nell’ottica di un paragone tra la situazione greca con quella italiana, si riscontrano poi interessanti assonanze non solo per l’analoga presenza di un forte debito pubblico (tale da far sì che entrambi i Paesi sperino in una modifica dei parametri relativi al rapporto debito/pil alla fine dell’emergenza, dopo il 2023), ma anche per l’urgente necessità di ristrutturare le politiche del lavoro, come è emerso dalla relazione del collega. Grecia e Italia condividono infatti una situazione di inadeguatezza sul piano infrastrutturale, cui il *Recovery Fund* si propone di far fronte mirando a ridurre le disparità macroeconomiche di questi Paesi (compresa la Spagna, come si vedrà) nei riguardi degli Stati membri più efficienti e meno indebitati. Come è stato segnalato nella relazione relativa alla Grecia, al presente i due governi, quello greco e quello italiano “sono concentrati su un comune denominatore, ossia l’aumento del PIL, attraverso tutte le possibilità del *Recovery Fund* e del Bilancio pluriennale dell’Unione europea, in modo che dopo il 2021 si registri una tendenza al ribasso del debito pubblico greco (n.d.a. e italiano) come percentuale del PIL”. È notizia recente che anche tra Francia ed Italia si stanno conducendo trattative per la modifica del Patto di Stabilità: come ha reso noto il Governo italiano, infatti, i due Paesi stanno lavorando per una modifica degli accordi che sia favorevole alla crescita e non meramente orientato all’austerità di “marca” tedesca.

4. *Spagna e Portogallo e il tema della Costituzione materiale europea*

Quanto agli altri Paesi esaminati, cioè il Portogallo e la Spagna, è interessante mettere in evidenza come sussista un generale accordo – che è proprio anche del nostro Paese – secondo cui il presente momento storico debba leggersi come una nuova ripartenza delle politiche europee, ripartenza mossa da nuovi principi quali una rinnovata attenzione al principio di solidarietà e, seguendo la preziosa indicazione proveniente dalla relazione del collega portoghese, anche di una nuova concezione della sovranità europea, contro le tendenze populistiche e antieuropee che si sono manifestate negli anni più recenti. Le crisi che si sono susseguite – ma soprattutto la crisi pandemica – hanno costretto tutti a prendere atto, come affermato dal Pontefice, che nessuno si salva da solo e che occorre

riprendere coscienza del nostro essere insieme in una “casa comune” in cui tutti devono fare la propria parte.

Siamo di fronte a quello che potrebbe essere considerato un mutamento della Costituzione materiale causato dal cambiamento della politica economica dell'Unione, che si riflettendosi sugli Stati membri va a incidere sul patto sociale europeo, cioè sul rapporto tra cittadino e le istituzioni di governo. È giusto, infatti, chiederci: cosa si aspetta il cittadino europeo oggi? La risposta che ci proviene dall'Europa evidenzia che il cittadino europeo attende che i diritti all'ambiente, a una società sana ed efficiente e ad un incremento del benessere globale possano essere prodotti anche dall'intervento statale. In estrema sintesi, sempre più si rende evidente come cambiamenti radicali nella struttura costituzionale di una entità politica possono essere prodotti attraverso politiche economiche, fiscali e di produzione dei servizi. Del resto, ricordo che gli stessi americani asseriscono che la Costituzione USA, che è rimasta sempre uguale dalla sua predisposizione salvo cambiamenti che non ne hanno modificato la struttura, con l'attuazione del *New Deal* di Roosevelt ha cambiato radicalmente volto.

5. Il centralismo di ritorno nella predisposizione e implementazioni dei Piani di Resilienza

Se, pur con una certa enfasi, si può iniziare a parlare di una nuova Costituzione materiale europea, dovuta alla nuova politica europea di ripresa e resilienza, un elemento da considerare è – come si è detto sopra – l'emergere di forti tendenze all'accentramento delle decisioni e, a livello nazionale, ad un trasferimento di poteri dal Parlamento al Governo. Questi due fattori – ma soprattutto il primo – si riscontrano in quasi tutti i Paesi esaminati, in Italia come in Spagna e in Germania. La centralizzazione territoriale delle decisioni emerge infatti come un comune denominatore quando si mette a tema l'analisi dei diversi Piani nazionali. La relazione relativa alla Spagna ci ha restituito un dettagliato esempio di tale tendenza, tendenza che il nostro Convegno ha evidenziato come propria anche nel nostro Paese, aggiungendo – quale nota critica – la scarsa partecipazione dei cittadini e dei corpi sociali alla realizzazione del Piano. Analoghe tendenze si riscontrano nel Paese federale per eccellenza, la Germania, su cui val la pena fermare per un momento l'attenzione.

5.1. Un approfondimento sulla Germania.

Anche la Germania, come è noto, ha presentato il proprio piano (*Deutscher Aufbau- und Resilienzplan* – DARP) finalizzato ad ottenere i fondi di *Next Generation EU*, che ammontano a 25,6 miliardi di euro. Il DARP è stato approvato il

13 luglio 2021 dalla Commissione europea e comprende 40 misure e 6 aree prioritarie conformi alle *Reconstruction and Resilience Facility*. Rispetto ad altri Paesi, la Germania riceve quindi solo una quota relativamente modesta delle sovvenzioni assegnate da *Next Generation EU*: la Francia, ad esempio, ottiene circa 40 miliardi di euro, mentre l'Italia ne percepisce una quota ben maggiore (circa 200 miliardi di euro).

Il Piano tedesco ha come punto focale la politica climatica e la transizione energetica, a cui destina il 40% delle risorse; esso comprende poi la digitalizzazione nei settori economici, infrastrutturale ed educativo, il rafforzamento della partecipazione sociale e il rafforzamento del sistema sanitario. Sono previsti altresì progetti per la modernizzazione della pubblica amministrazione e per l'abbattimento delle barriere agli investimenti.

Nell'insieme, si tratta di materie caratterizzate da rilevanti sovrapposizioni di competenze tra lo Stato centrale e i *Länder*, sia per quanto riguarda le competenze esclusive di questi ultimi sia per quelle concorrenti, come segnalato nella decisione del *Bundesrat* del 2021 che, pur avendo dato parere positivo al progetto di DARP (Beschluss Bundesrat, *Entwurf des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans*, in *Bundesrat Drucksache 106/21*), ha proposto riserve relative al ruolo dei *Länder*. Queste riserve riguardano soprattutto il tema energetico, irto di sovrapposizioni per ciò che concerne gli aspetti attuativi, ma valgono anche per la digitalizzazione, tipica materia trasversale, e per la questione climatica, per la quale non sussiste una competenza legislativa esplicita ma solo la competenza concorrente ex art. 74, primo comma, n. 24 del *Grundgesetz* relativa al controllo dell'inquinamento atmosferico.

La trasformazione digitale, come si è detto, presenta anch'essa rilevanti problemi di riparto delle competenze. La digitalizzazione, infatti, è una delle sfide principali che i Paesi europei devono affrontare ed è stata al centro della politica e della legislazione tedesca per anni. Per far fronte al problema dell'intreccio di competenze, nel 2009 è stato inserito in Costituzione, nella parte relativa ai compiti amministrativi comuni (*Gemeinschaftsaufgaben*), l'art. 91c, in cui si prevede – al pari degli altri casi di compiti comuni, inseriti in Costituzione fin dagli Anni Ottanta – un dettagliato procedimento di cooperazione tra il governo federale e i *Länder* e di cofinanziamento delle relative funzioni.

Va poi segnalato che i *Länder* sono tra i principali responsabili dell'attuazione delle politiche europee in materia di Fondi strutturali (FESR e FSE) tramite i loro programmi operativi e che, a norma dell'art. 22 del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 28.05.2020, devono essere coordinati con i Piani di Resilienza al fine di garantirne la complementarità, la coerenza e l'uniformità rispetto agli altri programmi europei. Questa norma ha fatto sì che alcuni *Länder*

abbiano lamentato il loro mancato coinvolgimento nella fase preparatoria del DARF sia – a quanto pare – in quella di attuazione. Così, per esempio, si è pronunciato nel 2021 il Ministero della Bassa Sassonia per le questioni europee e per lo sviluppo regionale.

E, inverosimilmente, benché per quanto riguarda l'attuazione del DARF, soprattutto nel quadro dell'esecuzione dei progetti previsti, la cooperazione tra il governo federale e i *Länder* sia indispensabile, in occasione dell'incontro tenutosi il 5 marzo 2021, il *Bundesrat* ha sottolineato l'insufficiente coinvolgimento degli stessi, i quali solo nel dicembre 2020 sono stati informati dell'esistenza di un tale progetto e del suo invio alla Commissione. Sebbene il DARF stesso descriva i *Länder* come "attori e moltiplicatori importanti", sottolineando l'importanza del loro coinvolgimento, è evidente che questo, nella fase di predisposizione del Piano, non si è affatto realizzato né si è proceduto a coordinare il DARF con gli altri programmi cofinanziati dall'UE e resi esecutivi dai *Länder*. In risposta a queste rimozioni, con una dichiarazione del 27 aprile 2021, il governo federale ha sottolineato che i *Länder* saranno ampiamente coinvolti, sia nelle loro aree di competenza che nell'attuazione di singole misure nel settore dell'educazione digitale, nella predisposizione delle riforme previste dal DARF così come nelle azioni funzionali all'eliminazione delle barriere agli investimenti.

6. Note conclusive

Come si vede, anche in Germania prevale la centralizzazione delle decisioni inerenti al programma di resilienza e solo di recente sono state avanzate dichiarazioni, da parte del Governo federale, finalizzate a coinvolgere gli altri livelli territoriali di governo nei processi di attuazione del programma stesso. Occorrerà dunque verificare se tali propositi si tradurranno in realtà o se si tratta, come purtroppo sta accadendo anche nel nostro Paese, di lodevoli intenzioni, molto difficili da realizzarsi a motivo della pressione alla speditezza nell'attuazione degli interventi. Si tratta come è evidente di una fase davvero interessante da monitorare per il futuro dei nostri sistemi federali e regionali, che rischiano di perdere gran parte del loro ruolo e della loro capacità politica.

L'incidenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul *gender gap* – Note sull'attuazione del PNRR in Italia e in alcuni Paesi europei*

MIRIAM PEDRUZZI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alcuni *gender biases* attuali: violenza contro le donne, stereotipi nel linguaggio, discriminazioni nel lavoro, difficoltà delle donne in posizioni apicali. – 3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano: alcune criticità e possibili risposte alle questioni di genere. – 4. Analisi comparata dei *Recovery Plans* di alcuni Paesi europei. – 4.1. Germania. – 4.2. Francia. 4.3. Spagna. – 5. Il possibile impatto dell'innovazione legislativa sulle questioni di genere. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

A seguito della crisi dovuta all'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha colpito in modo brutale e indistinto la società e l'economia globale, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano si è inserito in un quadro complesso che annovera grandi sfide per la società, oltre che innumerevoli rischi e opportunità, rendendo sempre più evidente il ruolo centrale delle economie emergenti.

La Commissione europea ha presentato alla fine di maggio 2020, su richiesta dei Capi di Stato e di Governo, un pacchetto di iniziative di primaria importanza e indiscutibile valenza storica, che combina il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) con uno specifico sforzo per la ripresa nell'ambito del Next Generation EU. Questa combinazione di risorse rappresenta il principale strumento per sostenere il sistema socioeconomico europeo: la Commissione europea sarà autorizzata a contrarre prestiti per conto dell'Unione europea sui mercati di capitali fino a un importo di 750 miliardi di euro; l'attività di assunzione dei prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026, mentre il rimborso dei prestiti prenderà avvio a partire da gennaio 2027, con termine fissato a dicembre 2028. Gli importi a titolo di Next Generation EU saranno erogati tramite sette programmi, sotto forma di prestiti e sovvenzioni¹.

*Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ Ai fini della complessiva programmazione dell'utilizzo dei fondi UE per il sostegno allo sviluppo del Paese, il Piano considera anche l'apporto fornito dal QFP 2021-2027, ovvero dallo strumento ordinario della programmazione economico-finanziaria dell'Unione europea, che mira a rafforzare ulteriormente il perseguimento degli obiettivi di crescita inclusiva e di coesione sociale

Da tale quadro emergono domande nuove e si pongono interrogativi alla comunità scientifica internazionale che appaiono sempre più rilevanti nella formulazione delle agende politiche per la scienza, la tecnologia e l'innovazione, per la promozione delle pari opportunità e la lotta alle discriminazioni, coinvolgendo in modo ampio e interconnesso tutto lo spettro dei saperi.

In questo contesto il presente elaborato intende proporre alcune considerazioni sulle questioni relative alla parità di genere nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano e nei Piani di alcuni Stati europei. Il documento analizza come un'adeguata azione legislativa possa aiutare a favorire la presenza delle donne nelle posizioni decisionali, migliorare le opportunità di conciliazione tra lavoro e vita privata sul posto di lavoro, integrare la dimensione di genere nella progettazione di politiche e misure normative rilevanti, ponendo l'attenzione sulla necessità di rendere la parità tra donne e uomini una realtà effettiva entro e oltre i confini di ciascun Paese, in modo che tutti possano avere le stesse opportunità nella vita, indipendentemente dal genere.

L'analisi proposta pone l'accento su come, per colmare questi divari e per consentire all'Europa di sviluppare il suo pieno potenziale nelle imprese, nella politica e nella società, si renderanno necessarie alcune azioni fondamentali già incluse nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza considerati, *inter alia* indubbiamente quelle volte a porre fine alla violenza e agli stereotipi di genere, garantire una parità di partecipazione e di opportunità nel mercato del lavoro, compresa la parità retributiva e conseguire un equilibrio di genere a livello decisionale e politico.

La prospettiva di chi scrive non è naturalmente la pretesa di rispondere a tali questioni modo completo, ma piuttosto tentare di contribuire in modo critico alla formulazione di domande precise, che i cambiamenti di questo tempo impongono.

2. Alcuni gender biases attuali: violenza contro le donne, stereotipi nel linguaggio, discriminazioni nel lavoro, difficoltà delle donne in posizioni apicali.

L'effetto distorsivo legato al genere viene raramente letto e descritto nel modo corretto, e questo è in larga misura il motivo per cui la violenza, gli stereotipi della comunicazione e le discriminazioni nel mondo del lavoro e nelle posizioni apicali vengono perpetrate contro le donne.

territoriale fatti propri dal PNRR. Tale impostazione di integrazione e sinergia strategica fra strumenti ordinari e straordinari consente di dare attuazione sia alle disposizioni regolamentari del RRF, che richiedono coerenza tra il PNRR, gli Accordi di Partenariato e i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione, sia alla Legge di Bilancio, che prevede che la dotazione finanziaria del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2021-2027.

Si pensi, ad esempio, a quando la violenza viene descritta come un gesto di estremo amore, attraverso un racconto totalmente traslato e che nasconde il dato di realtà, la violenza come il risultato di una profonda sperequazione di potere nella relazione fra donne e uomini². Ancora, si consideri quanto potrebbero sembrare sensate le ragioni profonde di una resistenza al cambiamento: perché ci si ostina a trattare delle discriminazioni legate al genere? Non ci sono forse problemi prioritari in questo momento? Il maschile non è anche un genere neutro, nella lingua italiana? Invero ciò che colpisce, in un generico contesto lavorativo, è che le avversarie più feroci all'utilizzo delle professioni declinate al femminile sono proprio le donne, che identificano nel simbolo maschile un segno del potere e ritengono che femminilizzare quel termine significherebbe svilire la posizione di potere acquisita della donna.

Per provare a comprendere le radici di queste rappresentazioni distorte e per inserirsi correttamente nella prospettiva dei legislatori nazionali, che si assumono la responsabilità di razionalizzarle quanto meno dal punto di vista normativo, appare opportuno prendere le mosse da una breve analisi di contesto dei principali *gender biases* presenti nella società.

In primo luogo, la violenza di genere rappresenta una grave forma di discriminazione e una violazione di fondamentali diritti umani, e può essere considerata sia una causa che una conseguenza delle disuguaglianze tra uomini e donne. Essa ha conseguenze serie, sia nel breve che nel lungo termine, per la salute fisica e mentale delle persone che la subiscono, e può avere pesanti ripercussioni sui bambini che ne sono testimoni. Oltre alla sofferenza umana che viene provocata dalla violenza contro le donne, questa situazione comporta un fardello economico pesante sulla società nel suo insieme, nella forma di costi di cura, costi legali, una grande perdita di produttività e costi sociali³.

La presenza di violenza varia molto nei diversi Stati membri dell'Unione, ma occorre cautela nel proporre un'analisi comparata tra i Paesi, perché in molte realtà vi è un vero e proprio stigma associato alla scoperta di casi di violenza contro le donne in alcuni settori, e le indagini possono risultare poco attendibili. Inoltre, paradossalmente, gli Stati membri che si collocano molto in alto nelle valutazioni per il raggiungimento degli obiettivi sulla parità di genere, mostrano la percentuale più elevata di violenza contro le donne⁴. Questo potrebbe anche indicare

² Cfr. il rapporto *Questo non è amore* della Polizia di Stato, pubblicato il 22 ottobre 2019, disponibile all'indirizzo <https://www.poliziadistato.it/statics/27/questo-non-e-amore-per-web-definitivo.pdf>.

³ Cfr. M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Cortina, 2020, pp. 219-244.

⁴ V. i dati riportati nella Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni orma di violenza di genere, approvata nella seduta del 6 febbraio 2018, pag. 30, disponibile all'indirizzo <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1066658.pdf>.

maggiore consapevolezza da parte delle donne della violenza di genere, e un più elevato numero di denunce alla polizia o maggiore apertura alle indagini condotte sul tema⁵.

Le sfide relative al cambiamento culturale e il loro potenziale impatto sulla parità di genere non sono state in passato adeguatamente indirizzate da parte dell'Unione europea: gli stereotipi di genere sono stati considerati in un modo inconsistente e frammentato, che si concentrava sulle responsabilità genitoriali e recava uno scarso riferimento alle molestie sessuali, alla violenza di genere o all'accesso a ruoli decisionali di rilievo. Nonostante siano stati avviati molti progetti effettivi per combattere stereotipi e discriminazioni, il bisogno di concentrarsi su questo obiettivo si è intensificato. La violenza contro le donne mostra come le azioni legate alla sensibilizzazione e all'aumento di consapevolezza siano state insufficienti e poco sviluppate in termini quantitativi e qualitativi, nella direzione di un cambiamento delle società⁶. La cultura patriarcale di molte realtà rappresenta un problema, e l'obiettivo di un cambio di passo è complesso, e richiede attenzione da parte delle nuove generazioni, nonché attività che evidenzino un nuovo approccio e una nuova capacità di coinvolgere i valori dell'eguaglianza di genere per raggiungere un cambiamento culturale.

L'Unione europea ha pertanto posto una fondamentale attenzione sulla concreta attuazione di ogni iniziativa che si renda necessaria per impedire e combattere la violenza di genere, sostenere e proteggere le vittime di tali reati e far sì che i responsabili rispondano del loro comportamento violento⁷. In secondo luogo,

⁵ European Union Agency for Fundamental Rights (2014), *Violence against women: an EU-wide survey*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pp. 25–26, 32.

⁶ Il progetto per una cultura di genere si basa sui principi fondamentali della cooperazione europea in materia di istruzione e formazione, inseriti anche nella Dichiarazione di Parigi, che promuove la cittadinanza ed i valori comuni della libertà, della tolleranza e della non discriminazione attraverso l'istruzione.

⁷ La convenzione di Istanbul, che rappresenta il principale riferimento normativo in materia, è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011 ed è stata aperta alla firma l'11 maggio 2011, in occasione della 121ª Sessione del Comitato dei Ministri a Istanbul. Essa entrerà in vigore dopo 10 ratifiche, 8 delle quali devono essere di Stati membri del Consiglio d'Europa. La convenzione è stata ratificata finora da 34 stati, e solo firmata da 12 paesi compresa Armenia, Ucraina, Gran Bretagna, Slovacchia, Ungheria, Repubblica Ceca, Bulgaria. Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sono giuridicamente vincolati dalle sue disposizioni. In Italia, la Camera dei Deputati ha approvato all'unanimità la ratifica della convenzione in data 28 maggio 2013 e sempre all'unanimità il Senato ha convertito il testo in legge il 19 giugno 2013. Nel novembre 2019 il Parlamento dell'Unione europea ha adottato una risoluzione, con 500 voti favorevoli, 91 contrari e 50 astensioni, in cui ha invitato il Consiglio europeo a completare la ratifica della Convenzione da parte dell'Unione europea ed esortato gli Stati membri (Bulgaria, Repubblica ceca, Ungheria, Lituania, Lettonia, Slovacchia) sottoscrittori della Convenzione a ratificarla senza indugio.

nonostante più donne che uomini portino a completamento, in media, il ciclo di istruzione universitaria, il tasso di occupazione femminile è più basso. Seppure le laureate rappresentino un maggior numero rispetto ai laureati, il divario di genere si manifesta appena queste donne si inseriscono nel mondo del lavoro in maniera evidente. Le donne tendono ad essere più istruite nella maggior parte degli Stati membri, e poiché un più elevato ciclo di istruzione raggiunto è associato a una retribuzione maggiormente elevata, si potrebbe avere un impatto positivo sul generale gap delle retribuzioni. Tuttavia, ciò non impedisce alle donne di essere molto presenti e rappresentate nei settori lavorativi associati a salari medio-bassi. In ambito economico e lavorativo, ancora una volta, gli interventi e le azioni sulla parità di genere si sono dimostrati poco efficaci, e indicatori quali il divario retributivo tra i sessi nell'Unione europea, in termini di retribuzione oraria, arrivano fino a un livello del 16%⁸. Questo divario retributivo di genere è rimasto stabile negli ultimi cinque anni; al ritmo di cambiamento attuale, verrà colmato solo all'inizio del prossimo millennio. Questa stagnazione solleva interrogativi sulla necessità di rafforzare e adattare le iniziative esistenti: le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro sono state contenute, ma non eliminate; a causa del divario di retribuzioni, e a causa di vite lavorative spesso interrotte e più brevi, le donne guadagnano meno nelle loro vite rispetto agli uomini⁹. Questa situazione dispiega i suoi effetti, poi, in pensioni più basse e un rischio di povertà maggiore in età avanzata.

Sebbene diverse iniziative siano riuscite a incoraggiare le donne a entrare in settori dominati dalla presenza maschile, come quello delle scienze e della tecnologia, il livello di segregazione nel lavoro e nei settori economici è cambiato nel complesso molto poco. Inoltre, in quasi tutti i settori gli uomini sono più spesso promossi a ruoli di supervisione o di direzione, raggiungendo posizioni di vertice, mentre meno del 5% dei CEO è donna. Questa segregazione "verticale" spiega una parte significativa del divario retributivo di genere. La maggior parte dei lavoratori europei ha colleghi principalmente dello stesso sesso e i settori in cui le

⁸ L'OIL considera la parità di genere un elemento fondamentale per combattere le discriminazioni nel mondo del lavoro e per realizzare i quattro obiettivi strategici: (i) promuovere e realizzare norme internazionali e principi fondamentali sul lavoro; (ii) creare maggiori e migliori possibilità per uomini e donne di poter accedere ad un lavoro e ad un reddito sicuro e dignitoso; (iii) rafforzare la copertura e l'effettività della protezione sociale per tutti i lavoratori e le lavoratrici; (iv) rafforzare il tripartitismo e il dialogo sociale.

⁹ I dati che provengono dal mercato del lavoro restituiscono una fotografia nella quale uomini e donne sono ben lungi dall'occupare la medesima posizione. Per toccare con mano la profondità della diseguale posizione della donna nel lavoro e nel lavoro di cura è necessario partire dai dati e farlo con una chiara prospettiva. Cfr. E. CATELANI, M. D'AMICO, *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, Il Mulino, 2021, pp. 118-119.

donne sono raggruppate vengono spesso retribuiti in misura minore rispetto a quelli in cui vengono raggruppati gli uomini.

Persistono stereotipi sul ruolo degli uomini e delle donne nella società e, di conseguenza, se le donne debbano operare sul mercato del lavoro o restare a casa. Questa è una delle cause alla base del divario retributivo di genere. Gli uomini, in media, dedicano molto meno tempo delle donne a prendersi cura dei figli o dei parenti a carico, mentre le donne non possono dedicare lo stesso tempo allo svolgimento di un lavoro retribuito, né acquisire un'esperienza che le aiuti durante la loro vita lavorativa¹⁰. Per eliminare il divario retributivo di genere è necessario risolvere tutte le sue cause profonde, compresa la minor partecipazione delle donne al mercato del lavoro, il lavoro invisibile e non retribuito, il maggior ricorso al tempo parziale e alle interruzioni di carriera, nonché la segregazione verticale e orizzontale basata su stereotipi e discriminazioni di genere.

Quando si dispone di informazioni sui livelli salariali è più facile individuare le differenze e le discriminazioni, ma poiché manca la trasparenza, molte donne non sanno o non possono dimostrare di essere sottopagate. L'Unione europea ha presentato misure vincolanti sulla trasparenza retributiva, e tale iniziativa rafforzerà il diritto dei lavoratori di ottenere informazioni più dettagliate sui livelli salariali¹¹. Per trovare un giusto equilibrio per quest'azione dell'Unione europea, che potrebbe comportare un maggiore onere amministrativo per i datori di lavoro, la consultazione e l'ascolto delle parti sociali e delle amministrazioni nazionali rivestono la massima importanza.

La Commissione, anche in fase di definizione degli obiettivi strategici sottesi al Recovery Fund, ha intrapreso una valutazione approfondita del quadro attualmente in vigore sulla parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore e sta avviando una consultazione ampia ed inclusiva con i cittadini, gli

Stati membri e le parti sociali¹². Più in generale, sarà rilanciata la discussione con le parti sociali su come migliorare la parità di genere nel mondo del lavoro, anche all'interno delle loro strutture, e le incoraggerà ad adoperarsi maggiormente per affrontare il problema del divario di genere a livello occupazionale e retributivo. Il dialogo con le parti sarà un passaggio fondamentale verso la soluzione del problema, in quanto conferirà consapevolezza verso le sue manifestazioni, lasciando un'apertura verso possibili iniziative risolutive.

In terzo luogo, conseguire un equilibrio di genere nelle politiche decisionali è una decisiva priorità per la Commissione europea e un altro obiettivo per la Strategia sull'eguaglianza di genere 2020-2025. Già con il Patto europeo per l'eguaglianza di genere (2011-2020), gli Stati membri si erano impegnati a promuovere la partecipazione di donne e uomini a tutti i livelli e in tutti i settori. Inoltre, il Consiglio europeo nel 2015 ha invitato gli Stati membri a considerare un insieme molto ampio di misure, legislative e non legislative, volontarie o cogenti, con la prospettiva di incoraggiare azioni volte a eliminare gli ostacoli individuali, sociali e organizzativi che impediscono alle donne di entrare in politica. I governi, i partiti politici e i parlamenti nazionali sono stati chiamati a promuovere una rappresentanza bilanciata di donne e uomini nella sfera politica, prestando attenzione in particolar modo al loro posizionamento nelle liste dei partiti, ad esempio proponendo dei metodi "ad alternanza", nei quali i candidati uomini e donne apparissero come alternativi in tali liste. Gli Stati membri dell'Unione si sono impegnati a raggiungere una eguale rappresentanza di donne e uomini nei processi decisionali anche nel contesto politico internazionale.

Promuovere l'eguaglianza tra donne e uomini nei processi decisionali è una delle priorità del piano di azione della Commissione Europea, le cui azioni includono un aumento della consapevolezza sul tema, cooperazione con tutte le parti interessate, tra cui le Organizzazioni Non Governative, nel designare posizioni decisionali per le donne e imparare dalle politiche proposte da altri Stati, attraverso lo scambio di buone pratiche¹³.

¹⁰ In particolare, i dati evidenziano che il divario retributivo di genere potrebbe aumentare con il più consistente ingresso nel mercato del lavoro da parte delle donne. Cfr. C. BOLL, J. LEPPIN, A. ROSSEN, A. WOLF, *Magnitude and Impact Factors of the Gender Pay Gap in EU Countries*, 2016, Relazione preparata con il finanziamento e a beneficio della Commissione europea - direzione generale della Giustizia e dei consumatori. Inoltre gli sviluppi del mercato del lavoro sono stati in generale poco favorevoli per i lavoratori a basso reddito. Le donne hanno pertanto nuotato controcorrente rispetto alle tendenze sfavorevoli. Cfr. F. BLAU, L. KAHN *Swimming Upstream: Trends in the Gender Wage Differential in the 1980s*, in *Journal of Labor Economics*, Vol. 15, n. 1, Parte 1 (Gennaio 1997), pp. 1-42.

¹¹ Cfr. B. BURCHELL, V. HARDY, J. RUBERY, M. SMITH, *A new method to understand labour market segregation*, 2015 Relazione preparata con il finanziamento e a beneficio della Commissione europea - direzione generale della Giustizia e dei consumatori: solo il 18% delle donne e il 15% degli uomini svolge occupazioni miste (60-40% uomini & donne).

¹² Cfr. The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU, disponibile all'indirizzo <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1>.

¹³ Talvolta le norme non bastano per promuovere una parità effettiva: il cambiamento "formale" deve essere accompagnato da un processo culturale e sostanziale. La situazione attuale deve essere valutata anche alla luce dell'incidenza della presenza femminile nelle assemblee elettive e, in generale, nei luoghi decisionali. Molta strada deve ancora essere fatta per raggiungere quella democrazia "fatta di donne e di uomini" di cui parlava Teresa Mattei, e il punto di arrivo da raggiungere è quello di una democrazia sostanzialmente e culturalmente paritaria, al fine di garantire al meglio i diritti e l'eguaglianza di tutti. Cfr. M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Cortina, 2020, pp. 75-114.

I report della Commissione monitorano e promuovono l'equilibrio di genere a tutti i livelli nelle amministrazioni. Per una buona leadership è fondamentale la presenza sia delle donne che degli uomini. Per rispondere alle sfide complesse che i responsabili politici si trovano oggi ad affrontare è necessaria una leadership inclusiva ed eterogenea. Tali requisiti sono essenziali per portare avanti idee nuove e strategie innovative in grado di rispondere meglio a una società europea dinamica e fiorente. Permettere a cittadini di qualunque estrazione di partecipare in modo proficuo alla società è una condizione preliminare per il buon funzionamento della democrazia e rende più efficace l'elaborazione delle politiche.

La Commissione faciliterà lo scambio di buone pratiche riguardanti l'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione e nelle posizioni dirigenziali, raccogliendo esempi di progetti nazionali o regionali gestiti da governi, dalla società civile o dal settore privato. La piattaforma europea delle carte della diversità servirà da piattaforma di scambio. L'Unione europea ha in programma di collaborare con progetti a livello sovranazionale, ad esempio l'Indice europeo della diversità di genere. Le pari opportunità nella partecipazione sono essenziali per la democrazia rappresentativa a tutti i livelli, europeo, nazionale, regionale e locale. Sarà ampiamente promossa la partecipazione delle donne in qualità di elettrici e candidate alle elezioni del Parlamento europeo del 2024, in collaborazione con il Parlamento europeo stesso, i parlamenti nazionali e la società civile, anche attraverso il finanziamento e la promozione delle migliori pratiche. I partiti politici europei che chiedono finanziamenti dell'Unione sono esortati a essere trasparenti in merito all'equilibrio di genere nelle loro compagini. Grazie all'esortazione della presidente von der Leyen a conseguire la parità di genere all'interno del collegio dei commissari, quest'ultimo comprende oggi il numero più elevato di commissarie nella storia dell'Unione europea. La Commissione, inoltre, si adopererà maggiormente per garantire la presenza di una percentuale maggiore di donne nei ruoli dirigenziali all'interno delle agenzie dell'Unione europea e assicurerà una rappresentanza equilibrata dal punto di vista del genere tra gli oratori e gli esperti nelle conferenze che organizzerà.

3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano – alcune criticità e possibili risposte alle questioni di genere.

Nel PNRR presentato alla Commissione europea, il Governo italiano si era riservato di rinviare, ad un momento futuro, la presentazione di un modello di *governance* che identificasse la responsabilità della realizzazione del Piano, garantisse il coordinamento con i Ministri competenti a livello nazionale e agli altri livelli di Governo, monitorasse i progressi di avanzamento della spesa. Una formula abbastanza vaga, che non chiariva molto sui soggetti attuatori dei progetti

che avrebbero dovuto essere progressivamente chiamati a rendere conto dello stato di avanzamento delle opere, della spesa effettivamente sostenuta, nonché del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Si rendeva evidente la necessità di definire, in tempi rapidi, una *governance* della attività di predisposizione e attuazione del Piano che sapesse coniugare le esigenze di una visione complessiva, a carattere nazionale, con il ruolo che i livelli di governo sottostanti, a partire da quello regionale, sarebbero stati chiamati a svolgere nei vari ambiti di competenza in diversa misura.

Nel Piano attuale si legge che *qualunque sia il modello di governance sul quale si deciderà di convergere, quanto al ruolo delle autonomie territoriali e locali, ciò che appare imprescindibile è che al riconoscimento di competenze programmatiche e gestionali, cui consegue un potere di spesa, corrisponda l'attribuzione di precise responsabilità politiche e amministrative, in un quadro di massima efficienza e trasparenza complessive nell'utilizzo delle risorse*¹⁴.

Ecco allora la necessità di un approccio inclusivo e trasversale rispetto alla gestione delle risorse, in cui emerge la complementarità e il collegamento ad obiettivi strategici comuni, da raggiungere attraverso una serie di azioni collegate secondo un approccio che favorisca l'associazione tra amministrazioni e obiettivi. Attraverso la gestione informatizzata, integrata e complementare dei progetti finanziati potrebbe essere possibile verificare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi strategici e valutarne l'impatto e il valore pubblico prodotto dalle amministrazioni. La digitalizzazione è indubbiamente un potente strumento di trasparenza, che rende possibile uno sfruttamento efficace dei dati per migliorare la qualità di tutte le decisioni di *policy* e amministrative, potendone valutare più facilmente l'efficacia per successivi interventi correttivi.

Ancora, quello che appariva necessario e imprescindibile era un ingrediente più interno, per il successo di tale processo, che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano e, in generale, quello di tutti i paesi più fragili della Unione europea, si avvallesse di un'adeguata organizzazione e si armonizzasse con il relativo quadro normativo e regolatorio europeo. Infatti, se con il termine *governance* si intende l'insieme dei principi e delle procedure che definiscono l'efficace organizzazione e gestione di uno strumento collettivo, si può sostenere che l'ingrediente di una buona *governance* è cruciale per la costruzione di un efficace PNRR; la stessa che non va affidata a decisioni estemporanee e tardive, ma deve essere uno dei

¹⁴ D.L. 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, convertito in legge il 29 luglio 2021, n. 108.

motori del progetto iniziale. La necessaria mobilitazione del sistema di un Paese nella costruzione del Piano implica che, quantomeno con riferimento all'Italia, la definizione del disegno strategico del Piano e la connessa discussione sui vincoli alla crescita e sull'insieme di riforme e di investimenti necessario a superare tali vincoli non possano prescindere dall'apporto di istituzioni e corpi intermedi.

Se è vero che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è uno strumento collettivo in grado di condizionare il futuro potenziale di crescita e di sviluppo dell'Italia, sarebbe inconcepibile procedere senza l'apporto, per esempio, delle istituzioni nazionali di regolazione e di istituzioni territoriali e senza il contributo delle organizzazioni di rappresentanza dei principali attori economici e sociali.

Con riferimento alle questioni di genere, il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza italiano, presentato dal Governo Draghi, contiene, in coerenza con la Strategia europea, una Strategia Nazionale per la parità di genere 2021-2026, che contempla cinque priorità - lavoro, reddito, competenze, tempo, potere - e punta alla risalita di cinque punti entro il 2026 nella classifica del Gender Equality Index dello European Institute for Gender Equality¹⁵.

Il Piano ha il merito di riconoscere e attestare espressamente che la parità di genere, unitamente alla protezione e valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali, costituisce una priorità nella Missione 5 - Coesione e Inclusione. Inoltre, la promozione dell'*empowerment* femminile e il contrasto alla discriminazione di genere sono obiettivi che intersecano trasversalmente pressoché tutte le Missioni del Piano. Questo orientamento si pone in continuità con una politica di *gender mainstreaming*¹⁶, risalente strategia la cui importanza venne ribadita nella Conferenza di Pechino del 1995 a seguito di precedenti esperienze che avevano posto il centro dell'attenzione su politiche e programmi di genere. In quest'ottica sono state apprese importanti lezioni e sono stati realizzati alcuni interventi significativi. A livello Europeo, la Commissione europea introdusse il *gender mainstreaming* in una comunicazione del 1996 come strategia

indispensabile per garantire la parità¹⁷. Da allora la strategia è stata promossa tramite molteplici strumenti e, tra i più recenti, appare opportuno menzionare l'Impegno strategico a favore della parità di genere 2016-2019, da cui emerge con chiarezza la necessità di integrare una prospettiva di parità in tutte le attività e le politiche dell'Unione europea.

Sono diverse le istituzioni e gli organismi dell'Unione europea che hanno il compito di tutelare il raggiungimento di questo obiettivo e coordinare il lavoro che richiede. Attualmente, all'interno della Commissione europea è l'Unità per l'uguaglianza di genere all'interno della Direzione Generale per la Giustizia e i Consumatori ad occuparsene. Essa ha il compito di monitorare e coordinare le attività per la promozione delle pari opportunità all'interno della Commissione e nei singoli paesi, attività che svolge sia grazie all'aiuto di esperti nazionali che avvalendosi della collaborazione dello *European Institute for Gender Equality* (EIGE). In parallelo, la Commissione per i Diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM) del Parlamento Europeo promuove azioni all'interno del più alto organo rappresentativo dell'Unione europea.

Ponendosi in continuità con questa organizzazione, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano ha un punto di forza dato dalla consapevolezza che la crescita occupazionale e sociale passa necessariamente attraverso l'adozione di infrastrutture di sostegno all'organizzazione di vita e di presa in carico dei compiti di cura, che gravano soprattutto sulle donne; attraverso l'innalzamento del tasso di presa in carico degli asili, il potenziamento dei servizi educativi dell'infanzia, l'estensione del tempo pieno a scuola, il sostegno agli anziani e ai disabili non autosufficienti, le cure domiciliari. Le misure proposte sono molteplici e coinvolgono la sfera privata e quella pubblica.

In tema di lavoro, sono previsti nuovi meccanismi di reclutamento, la revisione delle opportunità di promozione alle posizioni dirigenziali di alto livello nella Pubblica amministrazione, e investimenti per il turismo e il patrimonio artistico e culturale, settori che tradizionalmente annoverano tra il personale un'alta componente femminile; potenziamento della digitalizzazione e del lavoro agile e flessibile; riforma dei congedi parentali con progressiva parificazione tra i genitori; definizione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere, c.d. *Equal Salary*, che accompagni e incentivi le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente critiche, *i.e.* opportunità di

¹⁵ Attualmente l'Italia è al 14° posto, con un punteggio di 63,5 punti su 100, inferiore di 4,4 punti alla media europea. Sul punto Cfr. *Gender Equality Index 2020: Digitalisation and the future of work* file:///C:/Users/Acer/Downloads/mhaf20001enn_002.pdf.

¹⁶ Consiglio economico e sociale, *Agreed conclusions* 1997/2, UN doc. A/52/3, Capitolo IV, par.4, «*Gender Mainstreaming* è il processo attraverso cui sono valutate tutte le implicazioni per le donne e per gli uomini di ogni azione progettata, in tutti i campi e a tutti i livelli, compresa l'attività legislativa, politica e di programmazione; una strategia volta a rendere le preoccupazioni e le esperienze sia delle donne che degli uomini una dimensione integrale della progettazione, dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione delle politiche e dei programmi in tutte le sfere politiche, economiche e sociali, cosicché donne e uomini ne possano trarre gli stessi vantaggi e non si perpetui la disuguaglianza. L'obiettivo è il raggiungimento della parità di genere».

¹⁷ Comunicazione della Commissione del 21 febbraio 1996, *Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie*, disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0067:FIN:IT:PDF>.

crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità¹⁸.

Questi gli interventi diretti principali, a cui si affiancano altri target indiretti realizzati attraverso la trasversalità di finalità e obiettivi che percorre l'intero sistema di riforma: così l'impatto di genere è valorizzato nella riforma del *Family Act*; nei processi di digitalizzazione per formazione e reclutamento, così come per connettività e accesso alle reti ultraveloci sul territorio e facilitazione dei processi lavorativi in presenza e da remoto; nelle misure connesse all'edilizia residenziale pubblica e housing sociale¹⁹; nella riforma dei trasporti può facilitare la mobilità femminile, posto che le donne sono le prevalenti fruitrici dei mezzi di trasporto pubblici e collettivi; nel potenziamento di istruzione, ricerca e innovazione per favorire l'accesso delle donne e dotarle di maggiori competenze STEM; nella riforma della salute per un approccio che valorizzi la comprensione delle differenze di genere negli effetti delle patologie e favorisca percorsi differenziati di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione; per rafforzare i servizi sanitari di prossimità e di supporto all'assistenza familiari, capaci di alleviare le attività di cura fornite in famiglia dalle donne.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano contiene perciò un ambizioso progetto di riforma e rappresenta un'occasione unica di rinascita per il nostro Paese, sotto tutti i punti di vista, in particolare quello del *gender gap*²⁰.

4. Analisi comparata dei Recovery Plans di alcuni Paesi europei

Appare opportuno volgere lo sguardo, a questo punto, ad alcune realtà europee e alla loro organizzazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza. Saranno presi in esame, in particolare, quelli di Germania, Francia e Spagna e, per ogni caso di studio nazionale, si prenderanno in considerazione alcuni elementi trasversali, utilizzati come criteri di valutazione funzionale dei singoli Piani nazionali di ripresa e resilienza²¹. Si introdurrà brevemente il contesto economico che fa da

¹⁸ Si segnala la recente approvazione della legge 5 novembre 2021 n. 162 recante Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e altre disposizioni in materia di pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 275 del 18 novembre.

¹⁹ Anche nella carenza abitativa si rivela il *gap* tra uomini e donne, alle quali sono affidati la maggior parte dei nuclei familiari monoparentali.

²⁰ Come ha osservato il Ministro Daniele Franco nel corso dell'audizione dell'8 marzo 2021 davanti alle Commissioni congiunte del Senato e della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame della Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18) "il PNRR costituisce un esercizio di apprendimento senza precedenti per le istituzioni italiane".

²¹ Cfr. I. SOLOMONE, *Piani Europei: cosa prevedono*, 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.lavoce.info/archives/88151/piani-europei-ecco-cosa-prevedono/>.

cornice ad ogni Piano nazionale, con uno sguardo sull'impatto della pandemia sulle finanze di ciascun Paese. Successivamente, si analizzeranno la portata finanziaria complessiva e le caratteristiche del Piano di ripresa e resilienza dei singoli Stati, con particolare attenzione ai settori in cui sono concentrate le risorse, alla ripartizione dei finanziamenti previsti tra sovvenzioni e prestiti, la quota di rifinanziamento di progetti già esistenti rispetto a quella per nuovi progetti e le modalità di coordinamento delle spese previste dal piano con quelle derivanti da altri fondi europei. Verrà ricostruito, poi, il modello di *governance* di ogni piano, come proposto per il modello italiano, verificando quale autorità lo abbia elaborato e descrivendo in che modi e tempi il piano sia stato approvato, quali siano i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli progetti e quale sia il modello di vigilanza e di monitoraggio.

In generale, i Piani Nazionali sono molto diversi tra loro, ma tutti i Paesi hanno rispettato gli obiettivi indicati dall'Europa. Oltre alle raccomandazioni specifiche per ogni stato membro, infatti, la valutazione della Commissione è stata fatta sulla base dei requisiti minimi di spesa per la transizione verde e per la transizione digitale (rispettivamente, 37 per cento e 20 per cento dei fondi destinati al paese) e delle aree di intervento segnalate come particolarmente rilevanti.

4.1. Germania

In Germania, storicamente il Paese europeo delle finanze pubbliche più solide, la pandemia da Covid-19 ha interrotto bruscamente la fase espansiva dell'economia che proseguiva dagli anni successivi alla crisi economica e finanziaria del 2008. L'attività economica è scesa, e persino crollata in alcuni casi, praticamente in tutti gli ambiti dell'economia, ad eccezione del settore delle costruzioni.

Fin da marzo 2020 il Governo federale ha messo in campo misure a sostegno delle imprese e delle famiglie con l'obiettivo di contrastare le conseguenze disastrose della pandemia. Il *Corona-Krisenpaket*, che autorizza il Governo federale a superare il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio, rappresenta il più grande pacchetto di aiuti nella storia della Germania moderna, per un intervento complessivo stimato in circa 1.100 miliardi di euro. La manovra finanziaria aggiuntiva, necessaria per coprire i costi delle misure, consente un indebitamento netto fino a 156 miliardi di euro, corrispondente al 4,5% del PIL nazionale. Sanità, lavoro e imprese sono i settori principali destinatari dei sussidi.

Le misure più importanti riguardano l'acquisto di strumenti sanitari, l'incremento della capacità ospedaliera e lo sviluppo della ricerca in campo medico, l'ampliamento dell'accesso ai sussidi per il lavoro, l'aumento di prestazioni di assistenza per la prima infanzia per genitori con reddito medio/basso, sovvenzioni a sostegno di imprese di piccole dimensioni e a favore dei lavoratori più duramente

colpiti dalla pandemia. Inoltre, è stato creato un apposito Fondo per la Stabilizzazione Economica, che insieme all'Istituto di Credito per la Ricostruzione, consentendo l'aumento dell'entità e dell'accesso alle garanzie sui prestiti pubblici per le imprese, ha fino ad ora approvato misure per oltre 6 miliardi di euro.

La Germania, a differenza di altri Paesi tra i quali l'Italia, ha deciso di non accedere alla componente di prestiti del Recovery Fund in quanto non convenienti dato il basso livello dei tassi di interesse tedeschi²². Le misure previste sono già inserite nel bilancio federale 2021, approvato dal Bundestag tedesco lo scorso dicembre, e nella pianificazione finanziaria fino al 2024. Le risorse sono inserite nel bilancio in maniera analoga alle sovvenzioni regolari che gli Stati membri ricevono dell'Unione europea. Al momento della registrazione della misura dal lato della spesa, viene registrata una transazione corrispondente dal lato delle entrate, in modo che, indipendentemente dall'effettivo pagamento della sovvenzione UE allo Stato membro, è garantito che le misure siano registrate nel bilancio senza influenzare il saldo.

Un aggiornamento avverrà entro il primo trimestre del 2021 nell'ambito della decisione sul valore chiave del bilancio federale per il 2022 e del prossimo piano finanziario. Il PNRR tedesco presenta dunque una integrazione coerente con la programmazione del bilancio federale. Inoltre, alcune delle misure sono cofinanziate da altri fondi europei, quando lo specifico fondo lo consente, o dai *Länder* o altre autorità locali per misure finanziate dal Recovery fund a livello territoriale.

Il piano tedesco dedica un intero capitolo, seppur brevissimo, all'architettura della *governance*. Un ruolo chiave viene assegnato dal Ministero federale delle Finanze, che avrà il duplice compito di coordinare la richiesta dei fondi e di interloquire con le istituzioni europee. È previsto un coinvolgimento, per definire le priorità e le specifiche riforme, di tutte le parti interessate: Cancelleria federale, i singoli ministeri e il *Bundestag*. I *Länder* e il *Bundesrat* sono e saranno attivamente coinvolti sia nella fase di preparazione del piano, sia in quella successiva di attuazione. Per l'elaborazione del piano sono state coinvolte anche le parti sociali interessate, in conformità con la raccomandazione della Commissione europea nella sua Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021. Queste saranno in continuo dialogo oltre che con il Ministero delle finanze, con il Ministero del lavoro e degli affari sociali, con il Ministero dell'economia e dell'energia, con la Cancelleria federale e con la Bundesbank. Un parere *ex ante* e uno *ex post* verranno chiesti al Consiglio nazionale per la produttività.

4.2. Francia

Il piano di rilancio per l'economia francese è stato adottato il 3 settembre 2020. L'obiettivo di questo piano, che prende il nome di *France Relance*, è quello di trasformare, nel corso di due anni, l'economia francese, investendo prioritariamente nelle aree più promettenti – quali quella economica, sociale ed ecologica – e creare nuove opportunità lavorative, proteggendo il Paese dalle conseguenze economiche e sociali dell'epidemia da Covid-19. L'idea di fondo, ispiratrice del piano, è che «la crisi è il terreno fertile per la Francia di domani», malgrado, da un punto di vista economico, la Francia risulti essere uno dei Paesi più colpiti dalla crisi causata dalla pandemia. Nel corso del 2020, il quadro macroeconomico è radicalmente cambiato e il protrarsi delle misure restrittive ha spinto le autorità francesi a rivedere al ribasso le previsioni di crescita per gli anni 2020 e 2021.

Il piano prevede una dotazione complessiva di 100 miliardi di euro, un valore pari al 4% del PIL della Francia, finanziato in parte dai fondi europei del *Recovery Fund*, in parte dallo Stato francese. In particolare, dei 40 miliardi di risorse provenienti dal Next Generation EU, 32 miliardi saranno a fondo perduto, mentre la parte restante saranno prestiti. I tre settori su cui si basa il piano sono la transizione ecologica, la competitività delle imprese, la coesione territoriale e sociale. Per quanto attiene al modello di *governance*, il piano non contiene riferimenti a questo aspetto. In particolare, la gestione del piano farà capo al *Ministère de l'économie, des finances et de la relance* ma, nell'attuazione, saranno coinvolti tutti i Ministeri del governo francese. È stato, inoltre, istituito l'*Haut-Commissariat au Plan*, presieduto da una figura politica scelta dal Presidente, individuata in François Bayrou, incaricato di dirigere e coordinare l'attività di pianificazione e di previsione dello Stato e di informare le scelte dei poteri pubblici in materia demografica, economica, sociale, ambientale, sanitaria, tecnologica e culturale. Al fine di raggiungere l'obiettivo di una rapida attuazione, il piano segue un metodo strategico, che mira in particolare a includere tutte le parti interessate. Saranno istituiti comitati di sorveglianza per garantire l'attuazione delle misure a livello nazionale e locale.

4.3. Spagna

Nel caso della Spagna, l'impatto economico e sociale è stato particolarmente intenso dalla metà di marzo, a causa delle misure di contenimento adottate nei settori più direttamente interessati. In linea con il resto d'Europa, le previsioni indicano un'evoluzione asimmetrica a forma di parabola: dopo il calo del PIL del 5,2% nel primo trimestre del 2020 e del 17,8% nel secondo, è prevista una progressiva ripresa fino a fine anno per ottenere un alto tasso di crescita nel 2021. Pertanto, a partire da marzo, è stato implementato un piano shock, seguito a

²² Cfr. F. CORTI, D. GROS, *Sul PNRR Italia e Germani hanno idee diverse*, disponibile all'indirizzo: <https://www.lavoce.info/archives/89297/sul-pnrr-italia-e-germania-hanno-idee-diverse/>.

giugno da un piano di riattivazione per accompagnare la ripresa nella seconda metà del 2020. Questi piani hanno incorporato misure a sostegno della liquidità, adattamento dei turni e telelavoro, flessibilità e sostegno pubblico per il mantenimento dell'occupazione attraverso gli Archivi di Regolamentazione del Lavoro Temporaneo e il sostegno al reddito familiare, con particolare attenzione ai lavoratori autonomi e alle fasce sociali gravemente colpite dalla pandemia. Inoltre, sono stati predisposti piani settoriali per contribuire a colmare l'output gap nelle aree più colpite da restrizioni alla mobilità e calo della domanda, come il turismo, i trasporti e l'industria automobilistica, che hanno un grande peso nel PIL e nelle esportazioni e un forte effetto di resistenza sul resto dell'economia.

A differenza dei cicli precedenti, le misure adottate hanno consentito un adeguamento alternativo al licenziamento, attutendo l'impatto in termini di perdita di posti di lavoro ed evitando così danni più duraturi che avrebbero messo a rischio il recupero.

Nelle linee direttrici del PNRR spagnolo, oltre alla *governance*, sul piano delle tempistiche si richiede un'accelerazione dei trasferimenti di risorse previste dai nuovi strumenti europei già nel periodo 2021-2023 unitamente all'utilizzo dei fondi strutturali del settennio 2021-2027. Si sottolinea la priorità nella leva dei diritti politici, in quelle politiche che favoriscono la crescita sostenibile e inclusiva. In quarto luogo, si pone l'accento sulla collaborazione pubblico-privato per aumentare la capacità di investimento, mentre come quinta linea direttrice si punta alle riforme strutturali. Il PNRR si struttura lungo quattro assi principali: la transizione ecologica, la trasformazione digitale, l'uguaglianza di genere e la coesione sociale e territoriale. Il piano è stato presentato dal Governo il 3 dicembre 2020 al Senato al Congresso dei deputati. Al Congresso la Commissione competente sul Documento è la Commissione per gli affari economici e la trasformazione digitale. Le Camere non hanno attivato una procedura specifica per l'esame del Documento del Governo ma hanno avviato l'esame del connesso regio decreto-legge n. 36/2020 del 30 dicembre 2020, entrato in vigore il 1° gennaio 2020, che rappresenta lo strumento con cui vengono adottate le misure urgenti per facilitare la selezione, il controllo continuo, la valutazione e il coordinamento dei diversi progetti e programmi di investimento contenuti nel piano spagnolo. Il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* ha espressamente previsto infatti l'adozione di uno specifico decreto-legge per definire innanzitutto la cornice legale e giuridica e per superare le barriere e le difficoltà amministrative, attraverso una gestione agile ed efficiente. Nelle linee direttrici del PNRR spagnolo, con riferimento alla *governance*, si prevede in primo luogo l'istituzione di una Commissione interministeriale per la ripresa, trasformazione e resilienza, presieduta dal Primo Ministro, che si appoggerà su un comitato tecnico. Nel Gabinetto della Presidenza del

Governo sarà creata un'apposita Unità di monitoraggio del Piano. In questo modello di *governance* sono incluse anche le Comunità autonome e gli enti locali, riunite nella Conferenza di settore dei Fondi europei. Il piano prevede altresì il rafforzamento delle risorse umane, materiali e organizzative della Direzione Generale dei Fondi Europei del Ministero delle Finanze, designata come l'autorità responsabile presso le Istituzioni europee per la responsabilità e il controllo del dispositivo di ripresa e resilienza. I Ministeri possono creare e promuovere forum di partecipazione e gruppi di alto livello di natura trasversale o orizzontale, legati alla Commissione interministeriale per l'esecuzione del piano. Con riguardo al ruolo del Parlamento nella fase attuativa, è lo stesso piano a prevedere «meccanismi di controllo parlamentare periodici», attraverso la suddetta Commissione mista per l'Unione europea, sui risultati e sull'esecuzione del PNRR²³.

5. Il possibile impatto dell'innovazione legislativa sulle questioni di genere

Alla luce di quanto fin qui esposto, è possibile sostenere che tutti gli obiettivi politici e trasversali proposti dai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza necessitano di risorse adeguate, sufficienti e sostenibili destinate alla loro implementazione. Proprio in questo momento storico nel quale i fondi in arrivo dall'Europa costituiscono un'occasione concreta di dare concretezza a diverse misure volte a sostegno della parità di genere, tra gli altri obiettivi prioritari, è necessario che le disposizioni in materia vengano redatte in un modo chiaro ed esplicito che ne faciliti l'applicazione a vantaggio dei cittadini. La parità di genere viene ancora trattata per lo più in termini generali nella normativa italiana e nella maggior parte di quelle europee, e richiede invece un'analisi contestuale precisa, oltre che un'attenzione particolare nella fase di programmazione, monitoraggio e valutazione.

Si manifesta inoltre con sempre più urgenza la necessità di un impegno politico forte per includere la difesa dell'uguaglianza di genere nella legislazione per l'intera popolazione, come pure per una crescita economica e uno sviluppo territoriale equi, inclusivi e sostenibili.

A tal fine è essenziale focalizzare l'attenzione sulle misure atte a garantire un buon equilibrio tra la vita professionale e la vita privata, che riducano la pressione sulle donne nei contesti familiari. Si rendono necessari indicatori più chiari di efficienza ed efficacia del programma per quanto riguarda l'attuazione di una prospettiva di genere in progetti concreti. Includere nei monitoraggi *by default*

²³ Cfr. IRPA – Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione, (2021) *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, A cura di Giorgio Mocavini e Giulio Napolitano, con il contributo di Bruno Paolo Amicarelli, Paolo Clarizia, Matteo Manocchio, Pia Marconi, Rosaria Morgante, Andrea Renzi.

dati disaggregati per genere potrebbe essere una buona prassi per organizzarli e rielaborarli secondo un criterio di genere, che permetta di valorizzare il talento e l'impegno femminile in maniera scientifica piuttosto che umorale²⁴.

Tutti i Piani nazionali di Ripresa e Resilienza europei dovranno garantire la parità di genere e garantire la preparazione di opportuni interventi normativi, la loro attuazione, monitoraggio e valutazione. Anche le azioni volte a colmare il divario di genere nell'ambito del PNRR dovranno adottare un approccio intersettoriale, e la composizione dei gruppi di esperti nelle diverse fasi del ciclo politico dovrà essere equilibrata sotto il profilo del genere.

Gli studi preliminari hanno evidenziato che la pandemia di Covid-19 ha avuto un impatto sproporzionato sulle donne e sulle ragazze. Gli attuali sforzi intrapresi a livello dell'Unione europea per promuovere la ripresa economica e sociale non hanno tuttavia tenuto debitamente conto di tale aspetto. Il quadro del fondo per la ripresa dell'Unione europea è principalmente rivolto agli stimoli economici per i settori con un tasso elevato di occupazione maschile, mentre molti dei settori più colpiti dalla crisi della Covid-19 presentano una percentuale elevata di donne. Ciò rischia di aggravare le disuguaglianze di genere sul mercato del lavoro nell'Unione europea. La crisi pandemica ha evidenziato il ruolo fondamentale dei servizi pubblici e delle infrastrutture sociali, nonché del settore della cura, per garantire la resilienza sociale ed economica. Ha inoltre posto in evidenza il ruolo svolto dalle donne quali prestatrici di assistenza principali in contesti formali e informali, oltre a evidenziarne il valore per la società.

Mentre l'Unione europea è impegnata ad accelerare la transizione verde e digitale attraverso le misure per la ripresa, tali misure devono essere accompagnate da una maggiore attenzione alla parità di genere, ad esempio garantendo l'accesso alla formazione da parte delle donne, al fine di colmare il divario digitale di genere e sostenere l'occupazione femminile, concentrandosi anche sul rafforzamento dei settori dell'occupazione tradizionalmente femminili, onde garantire che i benefici della ripresa siano goduti in modo paritario dai diversi generi.

6. Riflessioni conclusive

Le situazioni descritte, che la società sta fronteggiando già da tempo e che stanno diventando un fenomeno pressante anche in seguito all'emergenza da Covid-19, rischiano di acuire le disuguaglianze di genere e di rendere la società in generale meno inclusiva. Ciò pone delle sfide che non possono essere né ignorate

né affrontante in ritardo, per le quali sono necessari interventi e atti di responsabilità, in primo luogo da parte delle istituzioni²⁵. La pandemia da Covid-19 ha indubbiamente inciso su tutte le questioni relative alla vita dei cittadini, tanto nella dimensione sociale quanto in quella domestica.

È opportuno rilevare che la realizzazione degli interventi connessi agli assi strategici del Piano dovrebbe diventare uno strumento essenziale per risolvere le criticità relative alle priorità trasversali. Attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nella prospettiva delle donne, dei giovani e del Sud non è solo un atto di giustizia, ma è la leva essenziale per ripensare le infrastrutture sociali e la macchina pubblica²⁶. Anche se molto è stato costruito riguardo all'individuazione di missioni, componenti e linee di intervento, la predisposizione concreta e l'attuazione pratica del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza resta piuttosto incerta. Ciò appare di particolare rilievo per la componente relativa agli investimenti pubblici che, secondo il Piano, dovrebbe peraltro impegnare il 70% delle risorse.

Ad esempio, all'interno della legge di bilancio per il 2021, in una fase di attuazione del progetto Next Generation EU, le misure hanno riguardato incentivi e decontribuzioni nonché spesa per personale sanitario e vaccini, senza alcun riferimento alla spesa per la costituzione di capitale fisso; per quanto riguarda la ripartizione delle risorse tra le voci del bilancio pubblico, sono state recepite le indicazioni del Piano, per cui l'incidenza degli investimenti sul totale dei progetti eccede il 70 % e per la restante parte le risorse finanziano contributi agli investimenti e sull'attività d'impresa, spesa pubblica corrente e trasferimenti alle famiglie²⁷.

²⁵ Relazione ASVIS "Impatto coronavirus in ottica di genere", disponibile all'indirizzo https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Impatto_Covid19_Goal_5_definitivo.pdf.

²⁶ Cfr. E. CATELANI - M. D'AMICO, *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, 2021, pp. 42-43.

²⁷ La valutazione è condotta attraverso il modello macroeconomico QUEST III, impiegato nell'ambito dell'Accordo-quadro sottoscritto con l'Istat, modificato dall'UPB per essere adattato alle sue specifiche esigenze istituzionali. Il QUEST III è costruito seguendo un approccio di tipo neo-keynesiano, secondo cui nel breve periodo l'economia è attivata principalmente dalle condizioni della domanda aggregata. Le grandezze nominali del modello - prezzi e salari - reagiscono agli scostamenti tra prodotto effettivo e potenziale, consentendo il riequilibrio fra domanda e offerta aggregata; nel medio termine si realizza un aggiustamento delle componenti interne di spesa, interna ed estera, con il risultato che nel lungo termine il prodotto effettivo rientra verso il livello di equilibrio precedente allo shock. Nel modello, quindi, le riforme e gli investimenti del PNRR non hanno un impatto rilevante sul PIL nel lungo periodo. Sulla base delle ipotesi sopra delineate l'effetto espansivo del programma NGEU sul livello del PIL sarebbe pressoché uniformemente distribuito nel periodo di attuazione del Piano, raggiungendo oltre un punto percentuale di PIL entro i primi tre anni e un incremento di simile entità nel successivo triennio.

²⁴ I. CAPUA, A. MIRA, *I numeri delle donne e la lotta al virus*, Corriere Della Sera, 21 giugno 2021.

La valutazione dell'impatto macroeconomico del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza sulle questioni di genere, in particolare, è oggi piuttosto incerta ed è opinabile, a parere di chi scrive, che analisi approfondite e robuste possano essere svolte solo *ex post*. È necessaria una specificazione del profilo temporale delle risorse, che sono esposte in modo concentrato come somma delle disponibilità, da un lato, e degli utilizzi, dall'altro; in questo modo, dettagliando lo sviluppo temporale dell'utilizzo delle risorse del Piano nei singoli anni del periodo 2021-2026 e fornendo informazioni più precise rispetto a quanto già contenuto nel documento attuale, le normative di attuazione potranno rendere risultati non solo determinanti per la valutazione degli impatti macroeconomici e di retroazione fiscale, ma anche della sostenibilità della finanza pubblica.

È un momento importante per l'Europa, in cui le risorse in gioco sono elevate: è chiaro che, sulla base dei dati raccolti fino ad ora, l'impatto della crisi da Covid-19 è stato diverso tra uomini e donne ed è andato ad incidere su una situazione strutturalmente già sbilanciata. Ci troviamo in un punto di prova per dimostrare quanto l'uguaglianza di genere conti nei fatti e non soltanto nei programmi.

Va sottolineato, in conclusione, che la Commissione ha ipotizzato a ragion veduta una maggiore flessibilità nell'impiego dei Fondi europei e delle altre misure di aiuto economico, attraverso la formulazione di apposite proposte al Parlamento e al Consiglio dirette ad apportare importanti modifiche al quadro legislativo applicabile ai fondi strutturali e di investimento europei, per consentire una risposta più efficace al dilagare dell'emergenza economica. In tale contesto, però, le iniziative concrete volte all'attenuazione delle condizioni di squilibrio di uomini e donne sembrano ridursi a poco, pur nella consapevolezza, manifestata dalla Commissione, che gli Stati membri dovrebbero prestare la debita attenzione affinché le operazioni di impiego dei fondi seguano rigorosamente il principio della parità di genere. Da qui, una serie di raccomandazioni all'Unione europea nella direzione di reindirizzare il *focus* del *Recovery Fund* a includere investimenti nei settori con maggiore potenziale di impiego per le donne. L'effetto sarebbe non solo quello di ridurre il *gap*, ma anche di costituire una società più resiliente. Inoltre, tutti i progetti europei dovrebbero contenere, da un lato, una valutazione di impatto di genere, con dati disaggregati fra uomini e donne, dall'altro l'applicazione e l'attuazione del *gender budgeting* nella pianificazione, attuazione, valutazione dei progetti nonché del *mainstream* di genere.

Appare evidente che l'accoglimento di tali accorgimenti a favore di investimenti nei settori che vedono una maggiore presenza femminile porterebbe benefici all'intero sistema produttivo. Invero, è da tempo noto che l'uguaglianza

di genere è un indicatore rilevante dello stato di salute di un'economia e di una società, e che la capacità di sviluppare e impiegare i talenti delle donne nella produzione e nel mercato del lavoro ha un impatto fondamentale sulla crescita generale, nella prospettiva di affrontare le sfide del futuro²⁸.

²⁸ Cfr. E. CATELANI, M. D'AMICO, *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, Il Mulino, 2021, pp. 82-84.

MISCELLANEA

Gli effetti dell'emergenza Covid -19 sulla libertà di circolazione e sul diritto alla salute: il decreto legge n. 172 del 26 novembre 2021 che introduce il cd. "Super green pass" e il decreto legge n. 221 del 24 dicembre 2021*

di LORENZO ABAGNARA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La natura della riserva di legge "rinforzata" prevista dall'art. 16 Cost. e le limitazioni alla libertà di circolazione. – 3. Come cambia la libertà di circolazione con l'introduzione del cd. "Green pass" e le successive modifiche. – 4. Il decreto legge n. 172 del 26 novembre 2021: "estensione obbligo vaccinale e introduzione del cd. Super green pass" e il decreto legge n. 221 del 24 dicembre 2021. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Preliminarmente, è necessario fare una breve analisi sulla libertà di circolazione sancita dall'art. 16 comma 1 Cost. che *"riconosce la libertà per ogni cittadino, di muoversi sul proprio territorio italiano e di fissare, in qualunque parte di esso, la propria dimora (luogo di soggiorno temporaneo) o la propria residenza (luogo di soggiorno abituale, risultante dal registro anagrafico del comune di appartenenza)"*¹.

Per i cittadini dell'Unione Europea è previsto un regime specifico che prevede il godimento del cosiddetto *"diritto di stabilimento"*, ossia la libertà di svolgere in un qualsiasi paese Ue un'attività economica, e del diritto di ingresso nei paesi che fanno parte dello *"Spazio Schengen"* (d. lgs 30/2007)².

L'art. 16 comma 1 prevede una *"riserva di legge rinforzata"* in quanto prevede che la libertà di circolazione e soggiorno può essere soggetta solo alle *"limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza"*. I provvedimenti assimilabili alla disciplina prevista ex art. 16 comma 1 sono i cosiddetti *"cordoni sanitari"*, istituiti per prevenire pericoli per la salute pubblica, come ad esempio, la propagazione delle pandemie³.

* Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ A. BARBERA - C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, V Edizione, Il Mulino Editore, 2020, p. 204.

² Il regolamento Ue n. 2016/399 consente, in situazioni eccezionali, il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne.

³ A. ALGOSTINO, *Costituzionalismo e distopia nella pandemia di Covid-19 tra fonti dell'emergenza e (s)bilanciamento dei diritti*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, fasc. 1, p. 1.

La tutela della libertà di circolazione non era prevista nello Statuto Albertino e per la prima volta è stata riconosciuta con l'entrata in vigore della Carta costituzionale. Infatti, prima della sua approvazione, la libertà di circolazione veniva considerata una mera *"facoltà implicita alla libertà personale"*. Il motivo per cui viene dedicata un'apposita disposizione per la disciplina della stessa, deriva più che da uno sguardo al futuro, da uno sguardo al passato, ossia alla precedente e imminente esperienza fascista, durante la quale tale libertà fu spesso privata.

Infatti, come presidio, al fine di evitare il riproporsi di determinate situazioni viene specificato il *"divieto di ogni restrizione per ragioni politiche"*. Nonostante la Costituzione tuteli la libertà di circolazione e soggiorno in un articolo a sé, distinto da quello sulla libertà personale, non sempre è chiara la differenza fra l'una e l'altra, sia per le garanzie previste dagli artt. 13 e 16, sia per la loro diversa titolarità che richiede una delimitazione specifica dei confini tra le due libertà.

Una limitazione *ex art.* 13 Cost. richiede il provvedimento dell'autorità giudiziaria *ad personam* e in ragione del comportamento della singola persona, invece, la restrizione *ex art.* 16 è disposta dalla legge in via generale e, nonostante incida su facoltà quali quella di circolare e di soggiornare, non richiede l'intervento di un atto limitativo giudiziario. La disciplina prevista dal suddetto art. 16, permette al legislatore, per le finalità note, di introdurre obblighi e divieti *"generali"* che riguardano la libertà di circolazione. Ai sensi del presente dettato costituzionale si potrà eventualmente ricorrere alla forza fisica per contrastarne l'inosservanza purché si tratti di misure *"non individualizzate"* e che si proceda con modalità proporzionate e circoscritte alla effettiva ed immediata necessità. Nel caso in cui si proceda all'individualizzazione, la misura restrittiva sarà da collocarsi nel regime previsto dall'art. 13, ovviamente con tutte le garanzie previste.

Bisogna differenziare i casi in cui siano posti limiti alla sola libertà di movimento, da quelli in cui questa (libertà di circolazione) si concretizzi in una violazione della libertà personale prevedendo un novero di garanzie più ampio. Possiamo parlare di violazione della libertà personale ogni volta che un provvedimento comporti una lesione della dignità dell'individuo, la locuzione *"in via generale"* deve essere intesa nel senso che la legge deve essere indirizzata alla generalità dei consociati e non alle singole categorie.

Durante l'emergenza scaturita dalla diffusione del Coronavirus, sono stati adottati provvedimenti nei confronti dell'intera collettività, una serie di misure limitative della libertà personale e di movimento, tutte riconducibili al contesto applicativo dell'art. 13 e 16 del dettato costituzionale.

L'Italia è stata tra i primi paesi europei a subire l'impatto dell'epidemia da Covid-19, infatti i primi interventi di contrasto e le prime misure restrittive sono state adottate dal Governo italiano. Il loro contenuto ha *"alterato"* le suddette libertà

previste dalla Costituzione e ha comportato numerose deroghe agli equilibri costituzionali sia in merito ai diritti individuali che agli interessi pubblici.

Le misure di contenimento adottate dal Governo e dal Parlamento per proteggere il diritto alla salute pubblica hanno dato luogo ad un'ampia limitazione delle libertà e dei diritti mai verificatasi in epoca repubblicana⁴. Sono state limitate la libertà personale e di circolazione, il diritto alla privacy, la libertà economica e la libertà associativa. Le restrizioni originariamente si sono rese necessarie a causa della rapida propagazione del virus e hanno coinvolto anche aree del paese inizialmente coinvolte in modo marginale.

La necessità di agire in tempi molto rapidi ha determinato un accantonamento delle attività parlamentari, a favore di un sempre più incisivo ruolo dell'esecutivo. Da questa situazione ne è derivata un'alterazione del sistema delle fonti, con la conseguente assunzione di competenze da parte di fonti secondarie⁵ e la marginalizzazione del ruolo del Parlamento.

È ravvisabile una forte contrapposizione tra la Costituzione che vincola i poteri e garantisce i diritti individuali contro gli abusi del potere politico e la necessità di prendere provvedimenti in tempi rapidi per la tutela della collettività *"che giustifica deroghe e sospensioni della legalità, anche costituzionali, in ragione della salvaguardia di interessi vitali per la collettività"*⁶.

La Costituzione italiana non contiene una disciplina specifica degli stati emergenziali, fu valutata l'ipotesi ma alla fine l'assemblea costituente ritenne preferibile escluderla, nel timore che le deroghe alla Costituzione potessero favorire abusi⁷, *"questo non significa che la Costituzione resta indifferente alla necessità di fronteggiare situazioni di particolare crisi attraverso misure straordinarie"*⁸.

2. Le misure adottate incidono su diverse libertà coperte da riserva assoluta di legge che potrebbero determinare l'illegittimità costituzionale delle stesse rispetto alle riserve previste dagli artt. 13 e 16, che si distinguono sotto molti aspetti. *"L'autonomia della libertà di circolazione rispetto alla libertà personale deriva dalla distinzione tra ipotesi di tutela immediata e ipotesi di tutela mediata, fondata su un giudizio afferente alla personalità morale del colpito, che potrebbe mettere in pericolo"*

⁴ C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020.

⁵ V. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org* (aprile 2020).

⁶ G. AZZARITI, *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020.

⁷ G. DE MINICO, *La Costituzione, le clausole eccezionali e la libertà delle persone*, *Il sole 24 ore*, 7 aprile 2020.

⁸ *Relazione della Presidente della Corte costituzionale Marta Cartabia sull'attività del 2019 del 28 aprile 2020*, p. 18.

sanità o sicurezza mediante la commissione di un fatto⁹. La libertà di circolazione e soggiorno deve essere intesa come libertà “spaziale e residenziale” che collega la persona umana al territorio¹⁰.

A differenza di quanto previsto dall'art. 13 Cost. che in materia di libertà personale prescrive una “riserva assoluta di legge”, l'art. 16 prevede una riserva “rinforzata”, in quanto, le libertà di circolazione e soggiorno possono essere limitate solo dal legislatore e i motivi di tali limitazioni sono confinati esclusivamente alla tutela della sanità e della sicurezza pubblica. Inoltre i limiti devono essere stabiliti “in via generale”. “L'esistenza di precisi limiti alla discrezionalità del legislatore statale impedisce, perciò, che si possa parlare, contemporaneamente, di riserva relativa di legge e di riserva rinforzata”¹¹.

Ciò che rileva ai fini del presente lavoro è capire se la riserva di legge rinforzata sancita dall'art. 16 Cost. sia compatibile con atti del Governo che abbiano forza e valore di legge, e, quindi, con il decreto - legge. Inizialmente l'emergenza è stata fronteggiata mediante i decreti - legge (n. 6/2020, n. 19/2020 e n. 33/2020). “Nel nostro ordinamento, sembra inesatto affermare che, oltre alla delibera parlamentare dello stato di guerra di cui all'art. 78 Cost., che consente di conferire i poteri necessari al Governo, non vi sarebbe la possibilità di dichiarare lo stato d'emergenza e dunque, di sospendere in via generale l'efficacia di norme costituzionali attributive di diritti da parte del potere governativo”¹².

I decreti attuati sembrano carenti sotto questo aspetto perché, anche nei casi in cui incidono solo su posizioni giuridiche soggettive coperte da riserva di legge relativa, disciplinano in modo approssimativo le misure di contenimento a cui

può attingere l'atto amministrativo, “senza prescrivere le condizioni al ricorrere delle quali possano essere adottate né offrire parametri sui quali bilanciarne la proporzionalità e l'adeguatezza, l'inconsistenza dei decreti legge determina di conseguenza l'assunzione in capo all'organo amministrativo di un potere attuativo libero, di fatto, nel contenuto, nelle modalità e nella definizione dei presupposti”¹³.

È chiaro che per superare la crisi pandemica da Covid - 19 bisogna contenere il contagio e il distanziamento sociale rappresenta una delle armi più incisive per limitare la diffusione dello stesso. All'attenzione del legislatore statale si pone il diritto alla circolazione, in qualsiasi tipo di incontro o di occasione, per rallentare la diffusione del virus.

Il legislatore è intervenuto sulla libertà di circolazione, regolata dall'art. 16 Cost. che ne consente limitazioni in via generale e per motivi di sanità, sebbene poi, queste restrizioni hanno coinvolto indirettamente altri diritti costituzionali disciplinati da altre disposizioni. “L'art. 16 resta il parametro costituzionale prioritario per valutare la legalità costituzionale di quanto è accaduto, in quanto l'emergenza sanitaria nel caso di virus che si propagano con il contatto sociale è strettamente correlata alla compressione della libertà di circolazione. Nel momento in cui la legge supera il vaglio di legittimità costituzionale in merito al parametro offerto dall'art. 16 Cost., vengono assorbiti i profili lesivi di altri diritti costituzionali il cui esercizio viene impedito dai limiti imposti alla circolazione”¹⁴.

Sarà comunque necessario accertare che la misura adottata sia adeguata e proporzionata e che sia necessario adottarla, cioè verificare che sia l'unico rimedio possibile e che non ci siano altri strumenti meno lesivi che garantiscano lo stesso risultato. Il ragionamento da fare cambia a seconda dell'attività coinvolta e del percorso intrapreso, nel senso che può essere attenuata la generalità/astrattezza della misura, che può essere massima quando si rivolge alla generalità dei consociati e minima, o comunque relativa, quando si rivolge a categorie specifiche. La generalità è un tratto su cui fare affidamento sia sulla circostanza che la limitazione concerne la libertà di circolare, e non la libertà personale, sia sulla circostanza che essa non crei irragionevoli discriminazioni, sempre più esigente ogniqualvolta la generalità della misura si allenta¹⁵.

¹³ G. SCACCIA F.S. MARINI, *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli Editore, 2020, p. 44.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ La giurisprudenza costituzionale ritenne, nelle sue prime pronunce sul punto, che l'art. 16 Cost. autorizzasse limitazioni imposte “alla generalità dei cittadini, non a singole categorie” (Corte cost., 5 giugno 1956, n. 2.), ma successivamente si dovette precisare che ciò equivale a vietare “illegitime discriminazioni contro singoli o contro gruppi” (Corte cost., 30 giugno 1964 n. 68).

⁹ A. BARBERA, *I principi costituzionali della libertà personale*, Giuffrè Editore, Milano, 1967, pp. 180 ss.

¹⁰ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 171.

¹¹ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, CEDAM, 2003, p. 283. Nel presente lavoro, specifica che “non si vuole con ciò negare, in linea di principio, l'esistenza di riserva che siano nel contempo relative e rinforzate. Tali riserve si possono infatti avere allorché la previsione da parte della Costituzione di una competenza normativa della p.a. sia, per un verso, previamente delimitata dall'intervento del legislatore (sulla base della legge, secondo disposizioni di legge...), e per un altro verso finalizzata al raggiungimento di specifici obiettivi (ad es. il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione: cfr. l'art. 97 comma 1 Cost.). Ciò significa che la riserva di legge rinforzata, per essere relativa, presuppone un'attribuzione di potestà normativa secondaria, certamente insussistente relativamente alla libertà di circolazione e soggiorno”. D. MORANA, *La libertà costituzionale in emergenza: spigolature tra libertà personale, circolazione del territorio e prestazioni personali imposte in A. BARBERA - C. FUSARO, Corso di diritto costituzionale*, V Edizione, Il Mulino Editore, 2020, p. 141.

¹² M. PIAZZA, *L'illegittima «sospensione della Costituzione» prevista nel cd. «piano solo»*, in *Giur. Cost.*, 2001, pp. 815 ss.; C. FRESA, *Provvisoriato con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, 1981, pp. 119 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, pp. 171 ss.; P. CARNEVALE, *Emergenza bellica, guerra al terrorismo e forma di governo: qualche considerazione sulla disattuazione dell'art. 78 della Costituzione*, Napoli, 2006, pp. 4253 ss.

I provvedimenti devono essere mirati e contestualizzati, è impensabile che le misure di restrizione si applichino a chiunque, indistintamente anche a chi non sia minimamente sfiorato dal rischio di diffondere o contrarre la malattia e quindi il punto centrale è individuare quali siano i destinatari delle misure e scegliere la misura meno lesiva dei loro diritti per tutelare l'interesse della collettività.

In un simile contesto è fondamentale la proporzionalità delle misure bilanciata in relazione con il decorso del tempo, l'accumulo di conoscenze scientifiche, l'implementazione dei mezzi materiali di prevenzione del contagio. Il problema resta quello di verificare la proporzionalità e la generalità della misura ed è ciò che richiede l'art. 16 parametro costituzionale di riferimento¹⁶.

Tutto dipende dalla natura del virus, dai focolai, dalle modalità di trasmissione del contagio e da tutto ciò che abbia attinenza con i motivi sanitari richiesti dall'art. 16 Cost. Quindi anche il confinamento domiciliare può essere ammesso, se assolutamente necessario a tutelare il bene della vita e per il tempo strettamente necessario a trovare soluzioni meno gravose, sulla base di una costante rivalutazione epidemiologica. Tutt'altro discorso riguarda la rilevanza e il profilo penale dell'art. 13 Cost. in riferimento a coloro i quali violino la quarantena nonostante la positività al coronavirus¹⁷.

Nel momento in cui la situazione di emergenza sanitaria causata dalla diffusione del virus Covid – 19 e le conseguenti misure normative hanno determinato la restrizione di molti diritti costituzionali, è lecito domandarsi se sia rintracciabile un criterio di prevalenza di un diritto sull'altro.

A tale scopo, è necessario indagare sul concetto di fundamentalità del diritto e dell'interesse della collettività alla salute e in esso individuare un possibile criterio in grado di rilevare, insieme al principio di solidarietà, le ipotesi di conflitto tra il diritto alla salute e gli altri diritti costituzionali, in particolare con la libertà di circolazione. L'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del virus Covid – 19 ha imposto la necessità di adottare misure immediate per contenere i contagi e contrastare la malattia¹⁸.

¹⁶ G. SCARSELLI, *Emergenza sanitaria, "Non convince la tesi, pur autorevolmente sostenuta, per la quale si porrebbe un problema di circolazione, anziché di libertà personale, solo quando si tratti di vietare il transito da un territorio giuridicamente rilevante ad un altro (comune a comune)"*, 2020.

¹⁷ A. NATALE, *Il decreto legge n. 19 del 2020: le previsioni sanzionatorie*, in *Questione giustizia*, 28 marzo 2020.

¹⁸ La Corte costituzionale con le Sent. 9 maggio 2013 n. 85 e 7 febbraio 2018 n. 58, in merito alle vicende dello stabilimento ex ILVA di Taranto, ha affermato che *"Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri"*, aggiungendo che *"La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico"*.

Tuttavia non è opinabile la scelta operata a favore della tutela della salute della collettività, anche sacrificando altri diritti¹⁹. Per alcuni diritti costituzionali, la risposta è fornita dalla stessa disposizione che li prevede, nella quale sono espressamente individuati, quali limiti al godimento del diritto, i motivi di sanità o di incolumità pubblica.

Che si tratti di libertà domiciliare, di circolazione, di riunione, in presenza di pericoli per la sanità e l'incolumità pubblica, il godimento degli stessi può subire limitazioni. Risulta difficile individuare una scala gerarchica tra i diritti costituzionali, tutti meritano lo stesso rilievo ed in caso di contrapposizione tra gli stessi, bisognerà procedere ad un loro bilanciamento.

La posizione è stata ribadita anche nel contesto della crisi epidemiologica derivante dalla diffusione del virus Covid - 19 e nella presentazione della relazione annuale sull'attività della Corte nell'anno 2019, dove appunto sono stati richiamati i criteri di *"necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità, attraverso i quali deve essere attuata la tutela dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, ponderando la tutela di ciascuno di essi con i relativi limiti. La Costituzione utilizza il termine fondamentale solo per quel diritto e per quell'interesse e da ciò sembra potersi ricavare un significato di prevalenza del diritto individuale e dell'interesse della collettività su tutti gli altri diritti e interessi contenuti nella Carta costituzionale"*²⁰. E proprio sulla base della prevalenza di tale interesse trovano legittimazione le specifiche misure volte a limitare la libertà di circolazione e gli altri diritti di rilevanza costituzionale, che poi *"l'interesse collettivo alla salute che giustifica queste limitazioni si risolve nel diritto individuale degli altri componenti della collettività alla tutela della propria salute"*²¹.

Al riguardo appare condivisibile l'opinione secondo la quale se, *"in condizioni normali, è destinato a prevalere il diritto individuale alla salute, viceversa, in condizioni eccezionali, dovrebbe prevalere l'interesse della collettività alla salute. La tesi si fonda su una lettura della disposizione costituzionale che, assegnando rilevanza al dato testuale, dalla precedenza terminologica del diritto individuale sull'interesse della collettività ricava la ricostruzione del primo come "regola" e del secondo come "eccezione"; con la conseguenza che, se il primo è destinato a prevalere in circostanze ordinarie, il secondo prevarrà in casi eccezionali"*²².

¹⁹ D. MORANA, *Sulla fundamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in *giurcost.org – Liber Amicorum* 30 aprile 2020, p. 2.

²⁰ *Relazione annuale sull'attività della Corte nell'anno 2019*.

²¹ F. MODUGNO, *Trattamenti sanitari "non obbligatori" e Costituzione*, in *Dir. Soc.* 1982, p. 312.

²² S. PANUNZIO, *Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione*, in *Dir. Soc.*, 1979, p. 4.

Nel caso della pandemia attuale la situazione di eccezionalità è chiara e in deroga al regime ordinario è stato anteposto l'interesse della collettività alla salute al diritto individuale alla salute e di conseguenza alle altre libertà tra cui la libertà di circolazione.

In particolare viene da considerare l'obbligo di quarantena indirizzato a quanti siano risultati positivi al Covid - 19, che incide sulla libertà del paziente in ordine alle cure. Si tratta di un'ipotesi che, per la peculiare lesività del bene salute e per il fatto di prescindere dal consenso del paziente, potrebbe farsi ricondurre alla categoria dei trattamenti sanitari obbligatori ex art. 32 Cost. ma non quelli coattivi, il cui fondamento è rinvenibile nella lettura del combinato disposto, art. 32 e art. 13 Cost.²³.

Lo stato di emergenza è stato dichiarato con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, inizialmente fino al 31 luglio 2020, poi successivamente prolungato a più riprese fino al 31 marzo 2022.

Una serie di atti di diversa natura sono stati emanati al fine di fronteggiare l'emergenza, in particolare, decreti legge, d.p.c.m., ordinanze ministeriali e ordinanze regionali, tutte misure limitative delle libertà costituzionali²⁴.

Si è venuto a creare un clima di incertezza generale e di perplessità per la tenuta del sistema delle fonti e delle garanzie costituzionali. L'impatto della crisi sanitaria ha enfatizzato un problema di legittimità degli atti intervenuti, *“non si discute dell'elasticità delle misure emergenziali adottate che sono chiamate ad affrontare situazioni imprevedibili ed in continua evoluzione; tuttavia tali misure, per la parte in cui introducono concrete limitazioni alle libertà costituzionali assistite da riserva di legge dovrebbero essere definite, almeno nei tratti essenziali della loro natura attraverso lo strumento normativo che, con altrettanta immediatezza, consente di fronteggiare le straordinarie evenienze che impongono una risposta urgente e necessaria e cioè quello previsto dall'art. 77 Cost.”*²⁵.

3. Per limitare la diffusione del Covid - 19 gli Stati membri hanno adottato alcune misure che hanno inciso sull'esercizio da parte dei cittadini dell'Unione del loro diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, quali restrizioni all'ingresso o l'obbligo per i viaggiatori

transfrontalieri di sottoporsi a quarantena o ad autoisolamento o a un test per l'infezione da Covid - 19.

Il 13 ottobre 2020 il Consiglio²⁶ ha adottato la raccomandazione (UE) n. 2020/1475, che ha introdotto un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID - 19 con la quale veniva predisposta: l'applicazione di criteri e soglie comuni per decidere se introdurre restrizioni alla libera circolazione; una mappatura delle zone a rischio di trasmissione del Covid - 19 basata su un codice cromatico concordato e un approccio coordinato per quanto riguarda le misure appropriate che potrebbero essere applicate alle persone che si spostano da o verso zone a rischio in funzione del livello di rischio di trasmissione del Covid - 19.

L'iter normativo che ha portato all'introduzione del “green pass” parte con l'approvazione del Regolamento UE n. 2021/953 che definisce un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione dello stesso ed avrà validità a livello europeo.

Il presente regolamento è inteso a facilitare l'applicazione dei principi di proporzionalità e di non discriminazione per quanto riguarda le restrizioni alla libera circolazione durante la pandemia di COVID - 19, perseguendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute pubblica.

*“Esso non dovrebbe essere inteso come un'agevolazione o un incentivo all'adozione di restrizioni alla libera circolazione o di restrizioni ad altri diritti fondamentali, in risposta alla pandemia di COVID-19, visti i loro effetti negativi sui cittadini e le imprese dell'Unione. La verifica dei certificati che costituiscono il certificato COVID digitale dell'UE non dovrebbe comportare ulteriori restrizioni alla libertà di circolazione all'interno dell'Unione o restrizioni ai viaggi all'interno dello spazio Schengen”*²⁷.

Il “green pass” è un certificato o meglio un “passaporto vaccinale” che consente un ampio margine di movimento (per chi lo possiede) sia in Italia che in Europa.

Per garantire l'interoperabilità e la parità di accesso ai certificati che costituiscono il certificato COVID digitale dell'UE per tutti i cittadini dell'Unione, anche per le persone vulnerabili, come le persone con disabilità e per le persone con un accesso limitato alle tecnologie digitali, è opportuno che gli Stati membri rilascino tali certificati in formato digitale o cartaceo a scelta del titolare, o in entrambi i formati. I potenziali titolari dovrebbero avere il diritto di ricevere il certificato nel formato di loro scelta.

Ciò consentirebbe loro di richiedere e ricevere una copia cartacea del certificato, o di riceverla in un formato digitale da conservare e visualizzare su un

²³ G. L. GATTA, *Emergenza Covid - 19 e fase 2: misure limitative e sanzioni nel d.l. 16/05/2020, n.33, Sistema penale.it*, 18 maggio 2020.

²⁴ C. DRIGO A. MORELLI, *L'emergenza sanitaria da Covid-19. Dossier*, in *Diritti regionali* n.2/2020, pp.1 ss.

²⁵ F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti legge*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2020, pp. 1 ss.

²⁶ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

²⁷ Regolamento UE n. 2021/953.

dispositivo mobile, o in entrambi i formati. I certificati dovrebbero contenere un codice a barre interoperabile a lettura digitale, che dà accesso unicamente ai dati pertinenti relativi ai certificati stessi. È opportuno che gli Stati membri garantiscano l'autenticità, la validità e l'integrità dei certificati mediante l'uso di sigilli elettronici.

È opportuno che continuino ad applicarsi le esenzioni dalle restrizioni della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID - 19 previste dalla raccomandazione (UE) 2020/1475 e si dovrebbe tenere conto della situazione specifica delle comunità transfrontaliere che sono state particolarmente colpite da tali restrizioni²⁸.

*“Il 14 giugno 2021 è stato approvato dal Parlamento e dal Consiglio il Regolamento (UE) 2021/953 che ha previsto un certificato verde digitale per agevolare la libera circolazione sicura dei cittadini nell'UE durante la pandemia da COVID-19. Esso non dovrebbe tuttavia costituire, come già esplicitato nella proposta della Commissione, presupposto indispensabile per la libera circolazione, libertà che risulta essere pilastro fondamentale nel processo di integrazione dell'Unione, o per esercitare altri diritti fondamentali”*²⁹.

La certificazione “green pass” si ottiene in tre casi specifici: al completamento del ciclo vaccinale e avrà una durata di nove mesi che decorrono dall'ultima dose di vaccinazione somministrata o comunque (in caso di monodose dalla somministrazione della stessa; avvenuta guarigione dal Covid-19 ma in questo caso la certificazione avrà una durata di sei mesi che decorrono dall'avvenuta guarigione; effettuazione di un test antigenico (rapido o molecolare) con esito negativo, in quest'ultimo caso la durata della certificazione “green pass” sarà di sole quarantotto ore.

*“Il Parlamento europeo e il Consiglio nel denominare il certificato «EU digital certificate Covid-19», hanno altresì stabilito che esso sarà valido dal 1° luglio 2021, che avrà durata di 12 mesi e che potrà essere rilasciato dagli Stati membri solo dopo la seconda dose vaccinale quando prevista. Esso impedirà agli Stati membri di imporre una quarantena obbligatoria o un test anti-Covid a coloro che siano in possesso della suddetta certificazione”*³⁰.

²⁸ T. CERRUTI, *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto Covid per attraversare i confini dell'Unione Europea*, in Rivista AIC, 2021, fasc. 2, p. 10.

²⁹ G. D'ALESSANDRO, *In tema di misure per il ripristino dell'esercizio del diritto di libera circolazione nell'UE durante la pandemia di COVID-19. Appunti per l'audizione innanzi la I Commissione (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sulle proposte di regolamento UE sul c.d. “certificato verde digitale”* – 8 aprile 2021, in Osservatorio costituzionale, 3, 2021, pp. 38 ss.

³⁰ M. FERRARA, *Il “certificato verde digitale” sulla vaccinazione e l'attuale ruolo dell'Unione europea nel settore dell'e-Health*, in Orizzonti del diritto, 23 marzo 2021.

In Italia, con il Decreto-legge n. 52/2021, subito modificato con il Decreto-legge n. 65/2021, sono state introdotte le c.d. “Certificazioni verdi COVID-19”. Anch'esse sono volte a comprovare lo stato di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2, la guarigione dall'infezione o l'effettuazione, con risultato negativo, di un test molecolare o antigenico rapido al Covid - 19.

Il dettato normativo specifica che, a partire dal 6 agosto 2021, la certificazione, nell'ipotesi di vaccinazione, è valida per nove mesi a far data dal completamento del ciclo vaccinale o, nell'ipotesi di avvenuta somministrazione della sola prima dose vaccinale, dal quindicesimo giorno successivo alla sua somministrazione fino alla data prevista per il completamento del ciclo vaccinale, che deve essere indicata nel *Green pass*³¹.

Inoltre, saranno equivalenti le certificazioni rilasciate in ottemperanza alla normativa dell'Unione Europea e anche quelle rilasciate da paesi terzi purché non siano in contrasto con le modalità.

Con il Decreto legge 6 agosto 2021, n. 111, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 5 agosto 2021 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 187/2021, il Governo ha emanato un ulteriore provvedimento per affrontare e gestire l'emergenza pandemica.

Il suddetto decreto introduce, tra le tante, per quello che rileva ai fini del nostro lavoro, misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, in materia di università e dei trasporti, a decorrere dal 1° settembre 2021.

L'attività scolastica per l'anno scolastico 2021/2022 sarà svolta in presenza, questa disposizione sarà derogabile esclusivamente nei casi in vi siano circostanze di eccezionale e straordinaria necessità dovuta all'insorgenza di focolai, ovvero al rischio elevato di diffusione del virus e di sue varianti.

Così come previsto dal Comitato tecnico-scientifico, devono essere adottate alcune misure di sicurezza minime: obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie, fatta eccezione per i bambini di età inferiore ai sei anni, dei soggetti con patologie o disabilità incompatibili con l'uso della mascherina, dei soggetti impegnati nelle attività sportive, si può derogare all'obbligo di mascherina solo se alle attività partecipano studenti vaccinati o guariti; è vietato entrare o permanere nei locali scolastici ai soggetti con sintomatologia respiratoria o temperatura corporea oltre i 37,5°.

Per quanto riguarda il personale scolastico e universitario, tutto il personale deve essere munito di *green pass*. L'inottemperanza della suddetta disposizione è

³¹ G. GRASSO, *“Certificato verde digitale”, “Passaporto vaccinale” e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in Corti Supreme, 2021.

considerata assenza ingiustificata e con decorrenza dal quinto giorno di assenza il rapporto di lavoro viene sospeso, e non sarà corrisposta la retribuzione né ogni altro compenso.

Per il settore dei trasporti, a partire dal 1° settembre 2021 saranno in vigore nuove disposizioni sia per l'accesso che per l'utilizzo dei mezzi di trasporto. Viene utilizzato il termine di confronto tra trasporti di medio/lunga percorrenza e di breve percorrenza.

Quindi sarà consentito ai soli possessori di *green pass* l'accesso a: aeromobili adibiti a servizi commerciali di trasporto di persone; navi e traghetti adibiti a servizi di trasporto interregionale, ad esclusione di quelli impiegati per i collegamenti marittimi nello Stretto di Messina; treni impiegati nei servizi di trasporto ferroviario passeggeri di tipo Inter City, Inter City Notte e Alta Velocità; autobus adibiti a servizi di trasporto di persone, ad offerta indifferenziata, effettuati su strada in modo continuativo o periodico su un percorso che collega più di due regioni ed aventi itinerari, orari, frequenze e prezzi prestabiliti; autobus adibiti a servizi di noleggio con conducente, ad esclusione di quelli impiegati nei servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale e regionale. Per tutti gli altri mezzi di trasporto l'accesso e l'utilizzo degli stessi può avvenire anche senza *green pass*.

4. Con l'entrata in vigore del decreto legge n. 172 / 2021 sono state introdotte una serie di "misure rafforzative" tese a limitare la diffusione del contagio, in vista soprattutto della propagazione della nuova variante "*Omicron*" sviluppatasi nel Sudafrica e che a differenza delle precedenti varianti, si caratterizza per la velocità di diffusione e di mutamento. Il provvedimento, approvato all'unanimità, introduce, in via transitoria, il cd. "*super green pass*", lo strumento attraverso il quale il governo ha deciso di contrastare la "quarta ondata" di contagi da Covid - 19 che sta facendo tremare l'Europa e che preoccupa anche l'Italia.

Il suddetto decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24 novembre 2021 e pubblicato in G.U. n. 282 del 26/11/2021 (vigente dal 27/11/2021), introduce il cd "*super green pass*", in vigore dal 6 dicembre al 15 gennaio 2022 e indispensabile, anche in zona bianca, per accedere liberamente a cinema, strutture alberghiere, teatri, palestre, impianti sciistici, bar e ristoranti.

Il d.l. n.172/2021 agisce principalmente su quattro aspetti: il primo riguarda l'obbligo vaccinale; il secondo intervento riguarda l'ampliamento della sfera di utilizzo del *green pass* base estendendone l'obbligo di esibizione alle strutture ricettive, al trasporto ferroviario regionale e interregionale e a trasporto pubblico; il terzo, l'introduzione del *super green pass* ed infine, il quarto ambito concerne l'inasprimento dei controlli.

La certificazione verde "*rinforzata*" verrà rilasciata esclusivamente in caso di avvenuta vaccinazione o guarigione dal Covid-19, mentre il tampone, antigenico e molecolare, sarà depotenziato divenendo efficace solo per recarsi al lavoro. Prevista anche, la riduzione della validità del *green pass* da 12 a 9 mesi. La vaccinazione obbligatoria viene estesa anche al personale amministrativo della sanità e della scuola, militari, forze di polizia e soccorso pubblico.

Il Governo intende incentivare le vaccinazioni in vista delle festività natalizie così da evitare ulteriori restrizioni e chiusure che inciderebbero inevitabilmente sui consumi. Le restrizioni previste nell'ipotesi di peggioramenti per zona (zona gialla e arancione) non scatteranno, infatti, proprio perché il potenziale contrasto ai contagi avverrà attraverso l'uso del *green pass* rafforzato; le restrizioni si applicheranno, invece, anche ai possessori di *super green pass* solo nel caso di passaggio in zona rossa.

Il vecchio *green pass*, sostanzialmente depotenziato, sarà necessario, secondo quanto stabilito al comma 3 dell'art. 4 della bozza di decreto, per servirsi del trasporto ferroviario regionale e del trasporto pubblico locale, per soggiornare in albergo e dovrà essere esibito³².

Coloro che non hanno alcun pass subiranno, oltre tutte le nuove limitazioni che si applicano a coloro che hanno solo la certificazione verde base, derivante dall'effettuazione del tampone, ulteriori limitazioni, in particolare non potranno recarsi al lavoro né prendere i mezzi pubblici.

L'introduzione del *super green pass* non inciderà né sostituirà le misure restrittive precedentemente entrate in vigore, resteranno validi i protocolli e le norme riguardanti il distanziamento sociale e l'obbligo di indossare le mascherine al chiuso, anche nei luoghi in cui si accede solamente se immunizzati.

Con le modifiche introdotte dall'art. 3 del d. l. 172 / 2021, la certificazione verde verrà, nel caso di somministrazione della dose di richiamo, rinnovata per altri nove mesi dal momento della somministrazione della terza dose. In pratica, chi ha già ricevuto la seconda dose vedrà accorciarsi la durata del *green pass* di tre mesi, mentre a chi avrà o ha avuto la dose di richiamo sarà prolungata la durata del certificato di altri nove mesi.

Il richiamo per la terza dose è, inoltre, anticipato e avverrà non più a sei mesi di distanza dalla seconda dalla seconda dose, ma già dopo cinque mesi; l'indicazione, formalizzata dall'Aifa, è già stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

Nel suddetto decreto legge, all'art.7 attribuisce il potere al "*prefetto territorialmente competente, entro cinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sentito, entro tre giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il*

³² Art.4 comma 3 d.l. n.172/2021.

Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, di adottare un piano per l'effettuazione costante di controlli, anche a campione, avvalendosi delle forze di polizia e del personale dei corpi di polizia municipale munito della qualifica di agente di pubblica sicurezza, in modo da garantire il rispetto dell'obbligo del possesso delle certificazioni di cui all'articolo 9 del decreto-legge”.

Di recente è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 305 del 24 dicembre 2021, il Decreto Legge 221/2021 che introduce “nuove misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali, che in vigore già dal 25 dicembre 2021”.

In considerazione del rischio sanitario connesso al prolungarsi della diffusione del contagio da COVID - 19 e delle relative varianti, lo stato di emergenza è stato ulteriormente prorogato fino al 31 marzo 2022 così come l'obbligo di indossare le mascherine anche all'aperto e anche in zona bianca.

Nello specifico, fino alla cessazione dello stato di emergenza, vige l'obbligo di indossare le mascherine di tipo “FFP2” in occasione di spettacoli aperti al pubblico che si svolgono all'aperto e al chiuso in teatri, sale da concerto, cinema, locali di intrattenimento e musica dal vivo e per gli eventi e le competizioni sportive che si svolgono al chiuso o all'aperto e così anche per tutti i mezzi di trasporto. Nei luoghi sopraindicati, diversi dai servizi di ristorazione svolti da qualsiasi esercizio, è vietato il consumo di cibi e bevande al chiuso.

Fino alla cessazione dello stato di emergenza, si prevede l'estensione dell'obbligo di “Green Pass Rafforzato” per il consumo di alimenti e bevande anche al banco, al chiuso. Inoltre fino al 31.01.2022 sono vietati gli eventi, le feste e i concerti, comunque denominati, che implicino assembramenti in spazi all'aperto e sono sospese le attività che si svolgono in discoteche, sale da ballo e locali assimilati.

Viene esteso l'obbligo di Green Pass rafforzato per l'accesso a piscine, centri natatori, palestre, sport di squadra, centri benessere, anche all'interno di strutture ricettive, limitatamente alle attività al chiuso; musei, altri istituti e luoghi della cultura e mostre; centri termali (salvo che per livelli essenziali di assistenza e attività riabilitative o terapeutiche); parchi tematici e di divertimento; al chiuso per centri culturali, centri sociali e ricreativi (esclusi i centri educativi per l'infanzia); sale gioco, sale scommesse, sale bingo e casinò.

Dal 1° febbraio 2022 la durata del green pass vaccinale è ridotta da 9 a 6 mesi e con ordinanza del Ministro della salute, il periodo minimo per la somministrazione della terza dose sarà ridotto da 5 a 4 mesi dal completamento del ciclo vaccinale primario.

5. La tematica affrontata si configura come fortemente complessa, per la molteplicità di strumenti con cui può essere attuata e per il numero sempre maggiore di istituzioni coinvolte.

I continui interventi susseguirsi in questi due anni hanno, in alcune circostanze, sia creato imbarazzo tra le istituzioni che confuso la collettività. Pertanto, si auspica per il futuro, una riforma dell'intero sistema, che garantisca armonia tra le decisioni prese a livello locale e quelle prese a livello nazionale e sovranazionale.

La straordinarietà della pandemia derivata dalla diffusione del Covid - 19, ha portato alla luce i punti deboli del sistema di gestione dell'emergenza. Spesso la mancanza di una linea di azione unitaria, ha valorizzato il sistema decentrato delle autonomie ma ne ha anche evidenziato i conflitti.

I diversi livelli di governo, non di rado discordanti, sono riusciti, soprattutto nella fase più acuta, a mediare e a garantire un coordinamento fra le autorità sanitarie, anche se non sempre a questo è seguito una chiarezza comunicativa.

A fronte dell'emergenza sanitaria, appare sempre più necessaria l'esigenza di creare un equilibrio tra poteri, un'adeguata dialettica tra Governo e Parlamento per derogare in maniera non troppo drastica alle libertà fondamentali dei cittadini.

Le misure restrittive introdotte e la campagna vaccinale, nell'ultimo anno hanno consentito di limitare la diffusione del contagio e nei casi in cui fosse avvenuto, di limitare al minimo i danni, per la salute dei cittadini e per il sistema sanitario nazionale.

La grandezza e la gravità degli eventi che hanno investito la comunità mondiale hanno messo a dura prova la tenuta del sistema delle fonti, non solo in Italia ma a livello mondiale. Non c'è alcun dubbio che l'emergenza che stiamo affrontando non ha eguali né precedenti (per dimensioni e diffusione) ed è altrettanto vero che l'emergenza sociale ed economica non è da meno.

Al fine di fronteggiare la crisi pandemica, aggravata negli ultimi tempi dal diffondersi delle varianti che inevitabilmente ne hanno mutato le caratteristiche, la politica ha predisposto una serie di interventi tesi a disciplinare in modo più rigido le modalità di esercizio delle libertà menzionate.

Al netto delle recenti disposizioni adottate, ci si pone un interrogativo relativo alla legittimità costituzionale dei provvedimenti emanati, sia riguardo le modalità che alla effettiva proporzionalità delle misure con le quali si impongono “ulteriori” restrizioni ai consociati.

A tal punto ha giovato menzionare le novelle introdotte in tema di Certificazione verde cd. “green pass” che prevedono, oltre alle restrizioni già introdotte in precedenza, ulteriori limitazioni degli spazi di libertà dei cittadini, che seppur “giustificate” dalla tutela della salute collettiva, incidono in modo significativo anche su coloro i quali hanno rispettato gli obblighi e i doveri richiesti.

Viene a delinearsi un quadro teorico all'interno del quale il bilanciamento dei diritti gioca un ruolo fondamentale e dalla lettura orientata delle disposizioni

costituzionali è possibile ricavare la soluzione in merito al quesito circa la costituzionalità dell'assetto normativo in tema di "certificazioni verdi COVID-19".

*"Ignoranti quem portum petat nullus suus ventus est"*³³.

Lo straniero, lo Stato e le sfide del neocostituzionalismo. Linee di una ricerca¹

di MICHELA TUOZZO

SOMMARIO: 1. Una premessa e una prospettiva: lo straniero di fronte alla *vis expansiva* della Carta costituzionale e il doppio binario cittadinanza / territorialità. – 2. Il diritto d'asilo, tra radici storiche e modello attuale. – 3. La securitizzazione del diritto d'asilo. – 3.1. Profili specifici di tale tendenza: La contrazione delle garanzie processuali. – 3.2. (*segue*) Le novità sulla protezione umanitaria e la residenza anagrafica. – 3.3. (*segue*) I limiti all'ingresso ai porti italiani. – 4. Conclusioni.

1. Lo statuto costituzionale del non cittadino è apparentemente debole a causa dei pochi e sporadici riferimenti ad esso della Carta costituzionale. Una lettura più complessa dell'assetto dei valori, dei diritti e dei doveri in essa sanciti è però in grado di fare emergere livelli di tutela più avanzati di quelli che potrebbero rinvenirsi per effetto di una lettura a-sistematica e frazionata delle sue singole disposizioni in argomento: una tesi ragionevolmente vera per il cittadino, ma che per il *non* cittadino necessita di essere dimostrata, stante il suo legame non originario e permanente con lo Stato.

L'estensione delle garanzie è fondata sul primato della persona, secondo la dimensione maturata nel modello del neocostituzionalismo², con primaria attenzione alla dignità e al diritto costituzionalizzato irradiato da valori morali, formulato secondo regole e principi che spetterà agli operatori del diritto bilanciare³.

¹ Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio. Il contributo costituisce una rielaborazione della relazione presentata in occasione della cerimonia di consegna all'autrice del premio Giancarlo Doria per tesi giuridiche di dottorato, I edizione, presso la biblioteca della Camera dei Deputati, 15 ottobre 2021.

² Per una ricostruzione sistematica si rinvia *ex multis* a M. BARBERIS, *Il neocostituzionalismo, terza filosofia del diritto*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2012, n. 1, pp. 153-164; C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021; G. PINO, *Principi, ponderazione, e la separazione tra diritto e morale Sul neocostituzionalismo e i suoi critici*, in *Giur. cost.*, 2011, n. 1, pp. 965-997; T. MAZZARESE, *Neocostituzionalismo e positivismo giuridico. Note a margine*, in *Ragion pratica*, 2003, n. 2, pp. 563-569.

³ S. PRISCO, *La dignità nel dibattito biogiuridico e biopolitico. Linee ricostruttive*, in *BioLaw Journal*, 2019, n. 2, p. 71.

³³ SENECA, *Lettere a Lucilio*, lettera 71.

La sfida principale che il tema dell'immigrazione pone al neocostituzionalismo, di seguito analizzata, è quella di ancorare al riconoscimento della pari dignità sociale la tutela dei diritti: per quelli inviolabili se ne trarrebbe maggiore certezza circa il loro nucleo duro, mentre per quanto di essi sia sottoponibile a legittime restrizioni non un'apertura incondizionata, ma le garanzie tipiche di proporzionalità, eguale protezione degli interessi contrapposti, *due process* e *habeas corpus*.

Più compiutamente nel presente contributo verranno trattate le sfide apertesi intorno ai diritti inviolabili, con riferimento alle riforme del diritto positivo che incidono sul diritto di asilo e il divieto di *refoulement*. In particolare, si cercherà di capire se gli ostacoli giuridici che l'asilante incontra nell'ingresso alla frontiera e per il riconoscimento del suo *status* siano costituzionalmente sostenibili. In altri termini, se le misure introdotte (limitatamente alla riforma processuale della protezione internazionale, alla riforma della ex protezione umanitaria e dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, ai limiti all'ingresso nel mare territoriale italiano) siano rispettose dei diritti inviolabili e dell'apertura inter-ordinamentale della Carta costituzionale. La cui *vis expansiva* non evoca un catalogo di diritti e doveri riferiti alla collettività, individuata una volta per tutte, ma un collegamento dinamico esistente tra individuo e la comunità, ove è l'esercizio delle libertà costituzionali (e dei correlati doveri) a definire la partecipazione politica, sociale ed economica alla comunità stessa.

Nell'epoca della globalizzazione e dei processi migratori, la categoria statutale della cittadinanza, infatti, non è più in grado di costituire «la premessa indispensabile per la rivendicazione del “diritto di avere diritti”»⁴. La cittadinanza nata come fattore di eguaglianza nel Settecento in contrapposizione alle diverse qualifiche con cui nelle società dell'*ancien regime* venivano prevalentemente designati gli individui, nell'odierna società mantiene inalterato il suo ruolo di essere fondamento dei diritti e dei doveri statuali, ma rappresenta al contempo un fattore di disegualianza per lo straniero e l'apolide⁵.

Per recuperare quindi il cortocircuito descritto e cogliere l'originaria ispirazione universalistica nell'affermazione dei diritti umani occorre guardare alla *persona*, quale nucleo fondante della protezione dei diritti inviolabili, valido comune sia al cittadino, sia allo straniero.

Posta l'assenza di un catalogo di diritti e doveri dello straniero, la dottrina e poi la giurisprudenza costituzionale hanno elaborato diversi criteri interpretativi sul loro fondamento, utili a inquadrare il nodo più intricato: entro quali limiti sia consentito al legislatore differenziare la posizione dello straniero da quella del cittadino. Le due posizioni maggioritarie contrapposte si rifanno al c.d. paradigma della territorialità e a quello della cittadinanza⁶, con conseguenze specifiche sul piano del trattamento giuridico. Il primo si fonda sulla tesi che i diritti fondamentali si radichino non nella sovranità statale, ma direttamente nella persona umana e pertanto il godimento di quei diritti che la Costituzione non riserva espressamente al cittadino, utilizzando locuzioni onnicomprensive, come 'persona', 'lavoratore', 'individuo', 'tutti', o ancora quelle locuzioni che non distinguono il soggetto in base alla cittadinanza, sia da intendersi estensibile oltre lo stretto *status civitatis*.

Nel paradigma della cittadinanza⁷ si fa, all'opposto, rilevare come le Costituzioni – in quanto atti politici – presuppongano lo Stato nazionale e non sia quindi possibile fare a meno delle classiche categorie popolo (quindi cittadinanza), territorio e sovranità. A supporto del paradigma della territorialità viene ovviamente richiamato il tenore letterale dell'art. 10, co. 2 Cost., per il quale: «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali», che dà solo al legislatore l'opportunità di estendere l'attribuzione dei diritti costituzionali (e dunque anche quelli inviolabili) allo straniero.

Tale lettura oscurerebbe tuttavia la direttiva metodologica ricavabile dal testo costituzionale, che è quella di un modello inclusivo, in adesione a un'idea di Costituzione intesa non come *atto*, ma come *processo in fieri*, che tende ad

⁶ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997, pp. 149 ss.; C. CORSI, *Lo stato e lo straniero*, Padova, 2001, pp. 99 ss.; G. BUCCI, *Eguaglianza, immigrazione e libertà di circolazione nell'era della mondializzazione dell'economia*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, p. 447; G. BASCHIERI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, pp. 108 ss.; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012, p. 42; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, n. 1, pp. 41 ss.

⁷ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale: Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, III ed., Padova, 2003, p. 10; ID., *Dai diritti del cittadino*, cit., ove l'A. ricostruisce gli indirizzi della dottrina anteriori alle prime pronunce della Corte costituzionale intorno allo straniero. Egli ripropone tesi espresse all'epoca in G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949 che individuavano nell'art. 10, co. 2 la *sedes materiae* della disciplina dello straniero. Il suo Maestro C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 17 ss., aveva del resto fatto propria l'idea dell'art. 10 quale *sedes materiae*, soffermandosi poi sulla questione dell'art. 3 come in principio rivolto ai soli cittadini, non accogliendo quindi nessuno dei due la tesi giusnaturalista settecentesca dell'esistenza di diritti naturali universali.

⁴ C. SALAZAR, *Lo “statuto costituzionale dello straniero” e il diritto d'asilo*, in *Consulta online*, 2021, n. II, p. 341. C'è chi ha sottolineato come nell'attuale governo delle migrazioni internazionali e delle frontiere la cittadinanza nazionale costituisca il più importante privilegio dell'epoca contemporanea. Sul punto si rinvia a G. SCIORTINO, *Rebus immigrazione*, Bologna, 2017, p. 32.

⁵ Cfr. V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Atti del XXIV Convegno annuale dell'AIC*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, p. 3 ss.

espandersi e a riconoscere anche al non cittadino diritti fondamentali riservati fino ad oggi ai soli cittadini.

L'apertura dello spirito della Costituzione alle altre Carte dei diritti (segnatamente alla CEDU) e alla relativa giurisprudenza produce conseguenze anche sull'annosa questione della *sedes materiae* dei diritti dei non cittadini. Il carattere "totale" e cioè esaustivo e in se stesso "chiuso" del testo costituzionale, un tempo ascrivibile all'esperienza dello Stato nazionale, è mutato per effetto della (e dei vincoli discendenti dalla) adesione italiana all'Unione Europea e dei vincoli dell'ordinamento internazionale.

Questo dato conduce alla riflessione sull'indicazione di carattere generale proveniente dall'art. 10, co. 2 Cost, in relazione agli orientamenti giurisprudenziali più recenti, e in particolare alla dottrina che, rifuggendo da *lettture* – per così dire – *letteralistiche* della Carta, individua nel principio di solidarietà il «ponte che unisce il diritto costituzionale vigente al diritto vivente»⁸ e nel canone fondamentale della tutela più intensa la *Grundnorm* delle relazioni interordinamentali, che porta alla soggezione delle norme di diritto interno a quelle internazionali riguardanti il non cittadino, fondamento dei suoi diritti (e dei doveri) fondamentali.

Si tratta di una visione solidaristica sostenibile, beninteso, non in forma indiscriminata, ma direttamente proporzionale al legame che il migrante costruisce col territorio, contribuendo al suo progresso materiale e spirituale.

Col ricavare pertanto dalla formula dell'art. 36 le indicazioni utili a definire la tutela ottimale dei diritti fondamentali, in combinato disposto con gli artt. 2 e 3, co. 2. Cost., e cioè che «anche agli immigrati ed ai migranti dev'essere assicurata ogni tutela necessaria a salvaguardare la loro esistenza "libera e dignitosa"»⁹.

Vero è che non è possibile, allo stato attuale, ritenere già superato il paradigma della cittadinanza (né invero si è qui inteso mettere in discussione in modo deciso tale assunto) in rapporto alla sovranità statale. Al contempo, però, bisogna osservare che i fenomeni migratori e i processi storici stanno smussando i contorni della originaria netta «contrapposizione (...) tra "modello di Westfalia" e "modello

delle Nazioni Unite"»¹⁰ e che contemporaneamente è il rapporto stesso di cittadinanza a palesarsi soggetto ad un processo di erosione della sovranità statale verso l'alto con il processo di integrazione europea e verso il basso, attraverso l'estensione dei diritti di cittadinanza nel sistema delle autonomie locali.

L'assunzione del primato della persona a cardine dell'ordinamento comporta inevitabilmente una ridefinizione anche della nozione di territorio¹¹, spogliandolo dell'accezione meramente topografica e ridefinendolo secondo quella dimensione valoriale e politica propria dell'Italia quale Repubblica democratica fondata sul lavoro.

A contribuire a superare un'accezione che lo vede come mero oggetto potestativo e ambito spaziale di competenza dei poteri dello Stato in favore di una idea di Nazione intesa come "luogo concettuale" (non fisico, ma) ideale di garanzia della libertà dei popoli e dell'integrità dell'ordinamento nazionale è stata in effetti la giurisprudenza costituzionale intorno al tema dei doveri.

La Carta costituzionale italiana è paradigmatica, sotto questo punto di vista: essa consacra il principio personalista e quello pluralista all'art. 2, come inscindibilmente legati – nello stesso articolo – a quello solidarista. I doveri di solidarietà politica, economica e sociale postulano la partecipazione di tutti al progresso materiale e spirituale della Repubblica, oltre che contribuire, per mezzo dello scambio reciproco tra le sopradette prestazioni solidali, a realizzare la convivenza sociale¹². L'effettività dei diritti impone la mobilitazione dei doveri di solidarietà, da parte dello Stato apparato e dello Stato comunità, in cui convivono legami che non hanno a che vedere solo con la condivisione di storia e memoria¹³. «Tale

¹⁰ S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Federalismi.it*, 2008, n. 21, p. 21, non ritiene che si possa sostenere che "giuridicamente" sia possibile rinvenire un nuovo paradigma di cittadinanza. Di segno opposto l'assunto di L. RONCHETTI, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2015, n. 2, pp. 441 ss., che discute della validità del paradigma della "cittadinanza costituzionale", ossia dell'estensione della titolarità delle disposizioni costituzionali a tutti coloro che partecipano alla convivenza sul territorio nella misura massima possibile. Secondo l'A., tale sviluppo evolutivo non richiede di superare la concezione tecnico-giuridica di cittadinanza, ma di attribuirle un significato costituzionalmente ricalificato: «cittadino è chi si trovi a partecipare alla vita consociata sul territorio, perché è la persona, individualmente e collettivamente, lo scopo ultimo dell'ordinamento costituzionale, dal momento che ne è anche la ragione fondativa» (*ivi*, p. 442).

¹¹ Cfr. C. SALAZAR, *Lo "statuto costituzionale dello straniero"*, cit., p. 342; EAD. *Territorio, confini, "spazio"*, cit., p. 8; G. SANTOMAURO, *Sicurezza e frontiere: le politiche migratorie nell'emergenza europea e italiana*, in *Federalismi.it*, nr. 13/2021, p. 252.

¹² Cfr. A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012, p. 59 ss.

¹³ *Ibidem*.

⁸ A. RUGGERI, *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Dir., Imm. e Citt.*, 2019, n. 2, p. 13. ID., *I diritti dei non cittadini. Tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*. Atti del Convegno internazionale degli studi di Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015, Napoli, 2016, pp. 25-56 (spec. p. 33).

⁹ A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in AA. VV. (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*. Atti dei convegni di Siracusa, 4 maggio 2017 – Torino, 27 ottobre 2017, Torino, 2019, p. 25.

comunità di diritti e di doveri – spiega la Corte costituzionale nella sent. 172/99 – più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, *accoglie e accomuna tutti coloro che*, quasi come in una seconda cittadinanza, *ricevono diritti e restituiscono doveri*» (corsivi nostri).

2. Questa premessa teorica costituisce l'angolo prospettico da cui si è inteso guardare le più recenti evoluzioni del quadro legislativo della materia, dalle quali sono emerse linee di tendenza in continuità con la coppia “integrazione e sicurezza”, binomio che ha caratterizzato negli ultimi vent'anni e più, attraverso il Testo Unico per l'Immigrazione (d.lgs. 286/98), l'approccio alla branca del diritto che si definisce come “dell'immigrazione”. La specificità storica della crisi migratoria degli anni 2013-15 ha però fissato un nuovo equilibrio tra integrazione e sicurezza, che nei primi anni Duemila era diretto verso la realizzazione delle politiche per l'immigrazione; negli anni recenti della crisi economica finanziaria-mondiale, accompagnata dal successo di movimenti xenofobi e anti-europeisti, si è spostato sui capisaldi delle politiche di immigrazione, con la messa in discussione dei diritti inviolabili dello straniero, quali asilo, libertà, diritto alla vita.

A individuare sul piano del diritto positivo questo nuovo allineamento sono stati gli interventi riformatori realizzati rispettivamente con i dd. l. 13/2017, 113/2018 e 53/2019¹⁴. Essi infatti, pur avendo apportato modifiche ai segmenti classici ad elevata densità di strumentazione penalistica di contrasto del diritto dell'immigrazione (cioè alle situazioni dell'ingresso irregolare, dell'allontanamento e della detenzione amministrativa), hanno rivolto la loro attenzione, in funzione securitaria, non più o non soltanto allo straniero irregolarmente presente sul territorio, bensì in via principale al richiedente asilo.

L'attenzione a questo aspetto consente non solo di studiare le recenti tendenze legislative, ma più in generale di osservare il diritto dell'immigrazione da una prospettiva specifica, che sta nel mezzo tra il dovere di ospitalità e lo *jus excludendi*, giacché condiziona l'esercizio della sovranità statale a doversi arrestare dinanzi

allo straniero che dal respingimento potrebbe subire tortura o trovarsi in pericolo di vita. L'asilo infatti rappresenta «l'unico diritto» ad aver sempre «campeggiato come simbolo dei diritti umani»¹⁵.

Il concetto medesimo presenta origini antichissime: l'*asylon* aveva una dimensione divina che si irradiava nel «tempio dove non c'è diritto di cattura (σύλη)»¹⁶. La sacralità e l'invulnerabilità dello spazio (il rifugio) garantiva a chi lo valicava la stessa immunità di quel luogo, dotato di effetti protettivi. Non era dunque l'aspetto soggettivo – che diverrà successivamente il suo tratto fondamentale – a caratterizzarlo, ma uno oggettivo, fondato a sua volta sul valore religioso del tempio impenetrabile. Il passaggio dall'asilo religioso a quello politico-territoriale si realizzerà compiutamente solo con l'art. 2 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* e gli artt. 118 e 120 della *Costituzione francese* del 1793: da frutto della carità cristiana e luogo di rifugio per l'ebraismo, l'asilo politico diviene nozione che cambia di segno, affondando le sue radici «nella lotta per la *liberté* contro la *tyrannie*»¹⁷ ed è strumento di protezione nell'invulnerabilità dei confini dello Stato. Un elemento tuttavia rimane costante «e cioè la circostanza per cui chi chiede asilo lo fa in quanto la sua stessa vita risulta in pericolo fuori dal luogo che gli garantisce incolumità»¹⁸.

Nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 esso è definito come il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni (art. 14), che differisce dal diritto connesso alla libertà di movimento, ossia quella di emigrare dal Paese di origine (art. 13). Nel diritto internazionale l'asilo presenta tuttavia una peculiarità, ossia è manifestazione della libertà dello Stato di offrire protezione a chi la invoca, ma non integra anche un dovere¹⁹, fatti salvi eventuali obblighi derivanti da accordi internazionali. Tra questi ultimi rientra la Convenzione sullo *status* di rifugiato del 1951, riconosciuto a chiunque abbia giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, nel proprio Stato. Norma consuetudinaria è invece quella del divieto di *refoulement*: il principio di non respingimento valido sia per il rifugiato, sia per il migrante,

¹⁵ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, trad. it., Torino, 2004, p. 389.

¹⁶ Cfr. la definizione di M. GIRIODI, in voce *Asilo (diritto di)*, *Storia del diritto*, in *Dig. it.*, vol. IV, parte I, p. 778.

¹⁷ F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo*, Roma, 2011, p. 37.

¹⁸ *Ivi*, p. 19.

¹⁹ In tal senso P. BONETTI, *L'evoluzione delle norme e delle politiche del diritto di asilo in Italia e in Europa tra protezione internazionale e asilo costituzionale*, in M. GIOVANNETTI, N. ZORZELLA (a cura di), *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, 2020, p. 752; B. NASCIBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, relazione tenuta al Convegno nazionale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti “lo statuto costituzionale dello straniero” Cagliari 16-17 ottobre 2009 consultabile in www.associazioneitalianacostituzionalisti.it.

¹⁴ Il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, con cui sono state introdotte ulteriori *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*; decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate*; convertito con modificazioni in l. n. 132 del 1° dicembre 2018; decreto legge 14 giugno 2019, n. 53 *Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica* convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2019, n. 77.

quando dall'allontanamento potrebbe derivare un danno grave alla vita o alla libertà personale, persecuzione ovvero il rischio di essere sottoposto a tortura. Si comprende allora come esso sia una delle gambe su cui si regge il diritto d'asilo, giacché ne deriva non solo il divieto materiale di respingimento, ma anche la verifica sul rischio di *refoulement* nel Paese da cui il richiedente asilo, ovvero il migrante irregolare, proviene²⁰.

Passando poi al piano del diritto interno, i temi dell'asilo intrecciati nell'accezione personalista e in quella assiologica del territorio, sono presenti proprio nell'art. 10, co. 3 della Costituzione, laddove si riconosce allo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica.

Nell'attesa necessaria al completamento della procedura, tuttavia, non ne può scaturire un documento che sia comunque idoneo a mettere in pericolo chi fa richiesta di protezione, ne deriva invece un diritto all'ingresso e al soggiorno temporaneo, che deve esser riconosciuto come presupposto indispensabile all'esame della domanda d'asilo.

Il contenuto necessario²¹ del diritto d'asilo unitamente al principio di non respingimento²² limitano dunque l'adozione di politiche indiscriminate di contrasto all'immigrazione irregolare alla frontiera, che non possono mai ostacolare la presentazione della domanda d'asilo o respingere lo straniero verso lo Stato in cui la sua vita e libertà sono o possono essere minacciate.

La disposizione in commento è stata definita come quella dalla quale si ricava la norma che contiene la "filosofia"²³ generale che la Carta appresta alla persona umana in quanto tale, ossia l'idea-guida che le libertà democratiche costituiscano un bene talmente prezioso e insopprimibile per ogni essere umano, tanto da dover

essere riconosciute in ogni posto in cui egli si trovi. Il Paese si fa dunque carico, attraverso l'art. 10, co. 3, di tutelare tali diritti anche oltre la nostra comunità statale, potendo ospitare in modo tendenzialmente stabile chi proviene da quelle con un ordinamento illiberale.

3. Le riforme elencate hanno inciso su tale quadro concettuale in maniera diversa e su piani differenti, contribuendo a indebolire l'effettività del diritto di asilo. Da un lato vi è l'elemento di continuità dato dalla riproposizione del *topos* classico del connubio fra immigrazione e sicurezza, con una accentuata espansione dell'amministrativizzazione e del diritto penale nell'ambito dell'asilo. Dall'altro lato però gli obiettivi di securitizzazione perseguiti sono differenti, come emergerà dall'analisi che segue.

3.1. Il d.l. 13/2017 ha avuto come obiettivo quello di realizzare gli impegni assunti con l'*Agenda europea sulla migrazione* del 2015. Si legge infatti nel Preambolo del decreto che vi è necessità e urgenza: di garantire la celere definizione dei procedimenti amministrativi e giudiziari per il riconoscimento della protezione internazionale, nel rispetto del principio di effettività, in ragione dell'aumento esponenziale delle domande e dell'incremento del numero delle impugnazioni giurisdizionali; di adottare misure idonee ad accelerare l'identificazione dei cittadini stranieri, per far fronte alle crescenti esigenze connesse alle crisi internazionali e definire celermente la posizione giuridica dei naufraghi o dei migranti rintracciati in posizione irregolare nel territorio nazionale; di assicurare infine effettività di esecuzione dei provvedimenti di espulsione e allontanamento.

La riforma del 2017 è stata rivolta a realizzare una puntuale procedimentalizzazione della protezione internazionale, con maggiore attenzione al piano dell'efficienza che a quello dell'efficacia della relativa procedura.

La disposizione che ha interamente riscritto il procedimento giudiziario per il riconoscimento della protezione internazionale è l'art. 6, che introduce *Modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25*²⁴. Nell'ottica dell'ottimizzazione dei tempi del procedimento amministrativo e poi di quella giudiziaria eventuale, il colloquio del richiedente protezione internazionale è videoregistrato (art. 14) e va a sostituire l'udienza civile, che diventa solo eventuale (art. 35 *bis*, co. 10 e 11); si dispone inoltre la sostituzione dal procedimento sommario di cognizione con il rito camerale, disciplinato al c.p.c. agli artt. 737 e ss. (art. 35 *bis*, co. 1). Oltre alla

²⁰ M. SAVINO, D. VITIELLO, *Non respingimento*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di) *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, 2020, p. 471.

²¹ P. BONETTI, *Migrazioni e stranieri di fronte alla Costituzione: una introduzione*, in *Riv. Dir. Cost., Migrazioni*, vol. III/2020., pp. 73 ss., individua i diritti che sorgono da tale contenuto: quello di proporre domanda d'asilo nel territorio italiano; quello di rimanervi fino all'esaurimento dell'esame della domanda; il diritto di esercitare le libertà fondamentali costituzionalmente riconosciute a tutti; quello ad esser protetti da eventuali atti ostili provenienti da soggetti pubblici o privati del Paese di origine, da cui deriva il divieto di essere *ivi* respinto o estradato. V. anche C. ESPOSITO, voce *Asilo (diritto cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958, pp. 222 e 224; A. CASSESE, *Art. 10 – 12*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, pp. 526.

²² M. SAVINO, D. VITIELLO, *Non respingimento*, cit., p. 475. Gli Autori evidenziano come l'applicazione del principio contribuisca a mitigare l'asimmetria tra libertà di emigrare e *jus excludendi alios* dello Stato. La disamina di cause ostative al respingimento infatti determina l'ammissione temporanea sul territorio, sia del richiedente asilo che del *sans papier*.

²³ In tal senso A. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 532.

²⁴ Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

mera eventualità dell'udienza, tra le novità più discusse vi sono l'abolizione del reclamo del decreto giudiziale e la ricorribilità solamente per Cassazione nel termine di trenta giorni dalla notificazione del decreto di rigetto (art. 35 bis, co. 13).

Sulle nuove modalità del contraddittorio²⁵, è chiaro che l'oralità²⁶ e la pubblica udienza possono subire limiti e restrizioni, ma queste ultime debbono rispondere al principio di proporzionalità, espresso nel generale orientamento della Corte EDU (che, si badi, non riconosce il diritto alla pubblica udienza anche quanto ai giudizi relativi all'ingresso e al soggiorno degli stranieri). L'art. 46, par. 3, della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, stabilisce inoltre che il diritto ad un ricorso effettivo si ritiene tale solo se «preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado». Con tale disposizione deve conciliarsi la continuità instauratasi tra il procedimento amministrativo e quello giurisdizionale, in seguito al valore assunto nel processo civile dalla videoregistrazione dell'audizione svolta dinanzi le Commissioni Territoriali o Nazionali, per effetto del richiamato art. 35 bis, co. 10, lett. a). Il giudizio per il riconoscimento della protezione internazionale non attiene a un mero interesse legittimo, ma è teso al riconoscimento di un diritto soggettivo, con attenuazione dell'onere della prova e del principio dispositivo e previsione di un corrispondente potere-dovere di collaborazione istruttoria²⁷ da parte del giudice di merito. L'accertamento compiuto in sede giurisdizionale attiene invero alla credibilità

del racconto del ricorrente. L'eventualità di un esito positivo di uno scrutinio in tale senso è peraltro presidiata da regole procedurali (dinanzi alle Commissioni territoriali) e processuali (dinanzi al giudice) poco garantiste, indefinite e imprecise. I criteri individuati dall'art. 3, co. 5, del d.lgs. 251/2007 per valutare la veridicità della narrazione nulla dicono infatti sulle modalità concrete di tale accertamento processuale, finendo così per ampliare notevolmente l'arbitrio di chi è chiamato a prendere una decisione e quindi per tutelare poco i soggetti che narrano il proprio vissuto²⁸.

Strettamente connesso al tema dell'udienza eventuale è quello della soppressione del grado d'appello, essendo pacifico che la Costituzione all'art. 111 non sancisce il diritto al doppio grado di giudizio, ma soltanto il ricorso per Cassazione per violazione di legge contro i provvedimenti sulla libertà personale e che «la garanzia costituzionale del doppio grado di giurisdizione non può neppure farsi discendere dall'art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione come proiezione diretta del diritto di difesa: in realtà questo precetto assicura la tutela di tale diritto in ogni stato e grado del procedimento, ma non garantisce la parte contro la soppressione di un grado del processo»²⁹.

Più preoccupante sembra essere proprio la struttura della garanzia del ricorso per Cassazione. Davanti alla Suprema Corte non è previsto il riesame del fatto, che pure va ad essa riepilogato, dunque eventuali errori sulla sua ricostruzione da parte del tribunale (che potrebbe aver deciso senza alcun contatto con la parte e nessun riscontro della sua credibilità) non solo non saranno emendabili, ma neppure rilevabili. Con la riscrittura³⁰ del procedimento³¹ sul contenzioso civile presso la medesima Corte è stata inoltre introdotta la regola della procedura camerale senza partecipazione delle parti, per garantire l'efficienza degli uffici giudiziari e in una chiara ottica deflattiva.

È previsto che la pubblica udienza si svolga solo in caso di «particolare rilevanza della questione di diritto» controversa o nell'eventualità che il ricorso sia stato rimesso alla sezione semplice dalla apposita sezione *ex art.* 376 c.p.c. (in esito alla camera di consiglio che non ha definito il giudizio), dunque sia il pubblico

²⁵ P. BONETTI, *Considerazioni sul disegno di legge a.s. n. 2705 di conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 - Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale, testo dell'audizione alle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica, 7/3/2017*, che può rinvenirsi all'url: http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissioni/files/00. Secondo l'A., il contraddittorio nella materia in esame coincide con la comparizione personale, in quanto il riconoscimento della protezione internazionale si basa sulla credibilità intrinseca (le dichiarazioni del richiedente) e sulla loro coerenza con le pertinenti informazioni sul Paese di origine (cd. credibilità estrinseca) ed entrambe devono essere esaminate dall'autorità competente, sia amministrativa che giurisdizionale (art. 3 d.lgs. 251/2007).

²⁶ Un'indagine puntuale sul tema è svolta da A.D. DE SANTIS, *L'eliminazione dell'udienza (e dell'audizione) nel procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale. Un esempio di sacrificio delle garanzie*, in *Questione Giustizia*, 2018, n. 2, pp. 206 ss.

²⁷ Cfr. *ex multis* Cass. civ., sez. VI, 25 luglio 2018, n. 19716. Per approfondimenti in ordine alla collaborazione istruttoria e all'attenuazione del principio del dispositivo si rinvia a M. ACIERNO, M. FLAMINI, *Il dovere di collaborazione del giudice nell'acquisizione e nella valutazione della prova*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2017, n. 1.

²⁸ Così O. GIOLO, *Sul diritto fondamentale di asilo. Sviluppi recenti e preoccupanti del rapporto tra diritto e narrazione in Italia*, in *Ragion pratica*, 2019, n. 2, pp. 521 ss.

²⁹ Corte cost., 15 aprile 1981, n. 62.

³⁰ Per un approfondimento si veda l'attenta ricostruzione di A. PANZAROLA, *Ultimissime sul giudizio di cassazione (a proposito della legge 25 ottobre 2016 n. 197)*, in *giustiziaviva.com*, 4 novembre 2016.

³¹ Decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168 *Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa*, convertito con modificazioni dalla L. 25 ottobre 2016, n. 197.

ministero, sia le controparti non potranno che depositare memorie scritte prima dell'adunanza. Si passa in definitiva da un processo cartolare ad un altro, con l'aggravante che la natura dell'accertamento imposto dalla specificità di tale tipo di giudizio mira essenzialmente alla verifica di presupposti di fatto, il che mal si concilia con le funzioni del giudice di legittimità³².

Sull'idoneità del rito camerale a frustrare il diritto d'azione si può leggere il monito della Corte cost., ord. n. 170/2009 (confermata dall'ord. n. 19/2010), che chiarisce come al legislatore rimanga pienamente la facoltà di disciplinare il rito con semplificazioni consone all'esigenze di speditezza e celerità, purché sia assicurato «il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un'adeguata attività probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, la facoltà della impugnazione - sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità - della decisione assunta, la attitudine del provvedimento conclusivo del giudizio ad acquisire stabilità, quanto meno "allo stato degli atti"».

Per il momento, tuttavia, la Corte di Cassazione ha dichiarato infondate le censure di incostituzionalità prospettate con riferimento all'udienza, all'appello e in ordine al rito camerale³³, sebbene stia emergendo un atteggiamento più prudente³⁴, fondato sul richiamo al principio di equivalenza emerso in seno alla giurisprudenza della Corte di Giustizia³⁵: gli Stati membri sono tenuti al rispetto non solo del principio di effettività, ma anche di quello di equivalenza, in forza dell'art. 47 della Carta dei diritti UE, intendendosi per esso la circostanza che «le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di diritto interno (principio di equivalenza), né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (principio di effettività)». L'analisi delle modifiche apportate dall'art. 6 del d.l. 13 con l'introduzione dell'art. 35 *bis* al d.lgs. 25/2008 è stata svolta complessivamente, considerando cioè se le compressioni più forti al diritto di difesa (realizzate con la trasformazione qui analizzate) siano idonee a scalfire la concreta possibilità di far valere il diritto al contraddittorio e la possibilità di interloquire *nel* processo, con azioni strumentali all'affermazione del diritto inviolabile dell'asilo.

È pacifico che dalla lettura critica delle singole disposizioni pochi profili di illegittimità possano ricavarsi, ma è dal loro combinato disposto che va valutata la compatibilità con la Costituzione di uno schema processuale che rischia di svuotare le garanzie del diritto d'asilo, con riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost., 46 della direttiva 2013/32/UE e 47 della Carta dei diritti UE.

3.2. Il tema della sicurezza è stato declinato invece dal d.l. 113/2018 in chiave interna, nazionalista e "populista". L'atto normativo è stato adottato con il palese intento – dichiarato nel preambolo – di «scongiurare il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale, razionalizzare il ricorso al Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, nonché di disposizioni intese ad assicurare l'adeguato svolgimento dei procedimenti di concessione e riconoscimento della cittadinanza».

Tra i profili più dibattuti vi sono quello dell'art. 1 e la sua *pars destruens*, relativa all'abrogazione del riferimento ai «seri motivi in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», formula già recata dall'art. 5, co. 6, del d.lgs. 286/98. Con cui è stata eliminata quella clausola aperta generale che consentiva di derogare alle regole sul soggiorno, in presenza di ragioni umanitarie afferenti agli obblighi costituzionali e internazionali. Per trasformarla in determinati e specifici speciali permessi di soggiorno temporanei. Ne è derivato un effetto riduttivo sia dei motivi di questa tipo di protezione, ancorando il suo riconoscimento alla tassatività dei casi previsti e sia della durata del relativo permesso di soggiorno rilasciato, da due a un anno.

Le problematiche costituzionali relative all'abrogazione per mezzo della sostituzione e tipizzazione con cinque differenti specie di «speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario»³⁶ derivano anzitutto dalla funzione assolta dalla protezione umanitaria. Essa infatti da un lato ha rappresentato il sistema di protezione residuale interno, rispetto a quello UE delle norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale o per le persone aventi titolo a beneficiare della

³⁶ 1. Il generico permesso per "protezione speciale"; il permesso "per calamità" (art. 20 *bis* TUI); il permesso "per cure mediche" introdotto (art. 19, co. 2 lett d-*bis* TUI); il permesso "per atti di particolare valore civile" (art. 42 *bis* TUI); i permessi di soggiorno "per casi speciali" (art. 18 TUI) rilasciati in altre ipotesi tipiche in cui finora era rilasciato un permesso per motivi umanitari: a) protezione sociale per le vittime di delitti di violenza o grave sfruttamento che sono in pericolo per avere collaborato o essersi sottratte ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e partecipino ad un programma di assistenza e integrazione sociale; b) vittime di violenza domestica (art. 18 *bis* TUI) che denuncino l'autore del reato; c) particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, co. 12-*quater* TUI) su denuncia del lavoratore sfruttato che denunci il datore di lavoro.

³² Così anche F. CORVAJA, *Lo straniero e i in ordine giudici*, in *Riv. Dir. Cost., Migrazioni*, 2020, n. 3, p. 177. A. DI FLORO, *Protezione internazionale ed il giudizio di cassazione: eterogenesi dei fini?*, in *Questione Giustizia*, 5.12.2019.

³³ Cass. civ., sez. I, 5 luglio 2018, n. 17717 e Cass. civ., sez. V, 5 novembre 2018, n. 28119.

³⁴ Cass. civ., sez. I, 30 gennaio 2020, n. 2131.

³⁵ CGUE, C-180/17, X e Y, (2018).

protezione sussidiaria (direttiva 2011/95/UE). Dall'altro lato in assenza di una disposizione attuativa dell'art. 10, co. 3 Cost., la giurisprudenza³⁷ ha finito per operare una simbiosi tra asilo e le forme di protezione internazionale individuate nella direttiva 2011/95/UE, in tale contesto ermeneutico, la protezione umanitaria è risultata assorbente proprio dell'asilo costituzionale. Pertanto gli *status* dell'asilo politico si sono moltiplicati, secondo il rapporto di genere a specie, in quello della protezione internazionale³⁸, sussidiaria³⁹ ed *ex* umanitaria (art. 5, co. 6 d. lgs. 286/98)⁴⁰. Quest'ultima, infatti «nel corso del tempo è diventata un succedaneo

³⁷ L'attivismo della giurisprudenza in questa materia è intervenuto in qualche modo a sanare l'inerzia legislativa; tuttavia, ha finito anche per depotenziare la portata della norma costituzionale. Per un'analisi attenta sul punto si veda M. BENVENUTI, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione Giustizia*, 2018, n. 2, pp. 14 ss. L'A. individua quattro fasi dell'attuazione del diritto di asilo costituzionale nel corso degli ultimi vent'anni, che – in una commistione di profili sostanziali, procedurali e giurisdizionali, accostando i tratti salienti a quelli di altre forme di protezione politico-umanitaria – ha finito per sovrapporli. La prima fase è riconducibile a quando il d.lgs. 286/98 abrogò con l'art. 47, co. 2, lett. e, la competenza del giudice amministrativo prevista *illo tempore* per la disciplina relativa allo *status* di rifugiato internazionale all'art. 5, co. 2 della l. 39/1990, mentre per il diritto d'asilo era riconosciuta in capo al giudice ordinario. La Corte di Cassazione finirà per «accomunare i due istituti sotto il profilo procedimentale, pur lasciando inalterati i connotati sostanziali che li differenziano» (Cass. civ., sez. I, 4 maggio 2004, n. 8423). La seconda a Cass. civ., sez. I, 25 novembre 2005, n. 25028, con cui si ritenne che tra le due figure non esistesse una chiara autonomia funzionale e che pertanto il contenuto del diritto d'asilo costituzionale è così limitato alla facoltà d'ingresso nel territorio al fine di richiedere lo *status* di rifugiato. La terza si apre con Cass., sez. un., 13 gennaio 2009, n. 19393, con cui si ammette «l'identità di natura giuridica del diritto alla protezione umanitaria, del diritto allo *status* di rifugiato e del diritto di asilo costituzionale, in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali». La quarta fase inizia infine da Cass. civ., sez. VI, 26 giugno 2012, n. 10686, in cui definitivamente si degrada l'asilo costituzionale alle tre forme di protezione indicate nel testo e «non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, terzo comma della Costituzione, in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle vigenti norme sulla protezione».

³⁸ *Status* di rifugiato ai sensi dell'art. 1 A, Convenzione di Ginevra del 1951.

³⁹ Ogni cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese. Il danno grave è qualificato dall'art. 14 del d.lgs. 251/2007 (di attuazione della direttiva 2004/83/CE): 1) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; 2) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; 3) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

⁴⁰ Un'analisi completa delle tre forme di protezione indicate è compiuta da P. BONETTI, *Il diritto di asilo nella Costituzione italiana*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, pp. 35-72.

del diritto di asilo costituzionale (art. 10, c. 3, Cost.)»⁴¹, capace di offrire una tutela ai diritti inviolabili⁴² dell'uomo, *ex* art. 2 Cost., nonché di ricondurvi quei diritti inviolabili e di dignità riconosciuti dalle norme internazionali consuetudinarie e dei Trattati, assolvendo così al rispetto degli obblighi internazionali di cui all'art. 117, co. 1, e dell'adattamento automatico al diritto consuetudinario di cui all'art. 10, co. 1 Cost.⁴³.

L'eliminazione della formula contenuta nell'art. 5, co. 6 ha lasciato privo «il nostro ordinamento di quella traduzione in termini positivi del limite alla discrezionalità dello Stato di allontanare ed ammettere uno straniero derivante dalle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia»⁴⁴.

Nonostante il d.l. n. 130/2020 sia intervenuto con l'art. 1, co. 1, lett. a) a ripristinare all'art. 5, co. 6, citato, l'inciso «fatto salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato», è rimasta senza seguito la richiesta di reintroduzione del secondo inciso abrogato, che si riferiva ai motivi umanitari, con la sua clausola aperta. La nuova disposizione va letta in combinato disposto con l'art. 19 (anch'esso riformato) del d.lgs. 286/98, al quale il d.l. 130 ha aggiunto nuovi motivi tra quelli validi per il divieto di respingimento o espulsione, quali: il rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani o degradanti; ovvero «qualora ricorrano gli obblighi di cui all'art. 5, comma 6», del d.lgs. 286/98; la violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, salvo ragioni di sicurezza nazionale, ovvero di ordine e sicurezza pubblica. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale, nonché dell'esistenza di

⁴¹ A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, n. 2, p. 180. Tra le recenti pronunce, a confermare quanto rilevato, vi è Cass. civ., sez. I, 23 febbraio 2018, n. 4455, nella quale può leggersi «la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10, terzo comma Cost.), secondo il costante orientamento di questa Corte (Cass. civ., sez. VI, 26 giugno 2012, n. 10686; Cass. civ., sez. VI, 4 agosto 2016, n. 16362), unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita a «l'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito».

⁴² «La *ratio* della protezione umanitaria rimane quella di non esporre i cittadini stranieri al rischio di condizioni di vita non rispettose del nucleo minimo di diritti della persona che ne integrano la dignità» (Cass. civ., sez. I, 23 febbraio 2018, n. 4455, cit.).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ C. FAVILLI, *Il Re è morto, lunga vita al Re! Brevi note sull'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari*, in *Riv. dir. int.*, 2019, n. 1, p. 167.

legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine. A tal proposito è stato acutamente evidenziato che il *favor* accordato al percorso di integrazione sul territorio dello straniero, anche se teso a premiare gli sforzi compiuti, in realtà si dimostra inconferente al diritto d'asilo, i cui presupposti non sono assimilabili a tali disposizioni. Da ciò «se ne può dedurre la persistente confusione normativa di istituti finalizzati ad assicurare interessi bensì meritevoli di tutela, ma che si pongono su piani diversi...»⁴⁵.

Nei casi appena ricordati, il questore potrà rilasciare un permesso di soggiorno per protezione speciale, che ha in comune con il vecchio permesso umanitario la durata biennale. Sin da subito è stato notato che la nuova formulazione ricalca l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità con la sentenza 4455/2018⁴⁶ e che pare chiaro il riferimento all'art. 8 Cedu, sul rispetto alla vita privata e familiare. Pertanto, da questo punto di vista, «la nuova disciplina è (...) più ampia rispetto alla precedente formula della Cassazione, perché non sarà più necessario verificare se il rimpatrio comporterebbe una riduzione del godimento dei diritti umani "al di sotto del nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale"»⁴⁷.

Tornando agli altri profili discussi del decreto 113/2018 merita attenzione quello sulla residenza anagrafica dei richiedenti asilo, con la modifica all'art. 4, co. 1 bis d.lgs. 142/15, per cui: «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 [il permesso per "richiesta asilo"] non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Dietro quella che sembra essere una banale operazione di carattere burocratico, si cela in realtà la porta d'accesso⁴⁸ a tutti quei diritti e servizi sociali che dipendono dalla corretta iscrizione all'anagrafe della popolazione residente.

La vicenda della residenza anagrafica è stata fucina di un grande fermento giuridico che si è concluso con la dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza del 31 luglio 2020, n. 186. In essa la Corte ha sanzionato di illegittimità costituzionale la norma, a partire dal valore che la persona e la sua dignità sociale assumono nell'ordinamento, indipendentemente dallo *status civitatis*.

La Consulta ha infatti sottolineato che il limite introdotto all'iscrizione anagrafica aveva prodotto conseguenze, in termini di stigma sociale, tali che «la prospettata lesione dell'art. 3, primo comma, Cost. assume in questo contesto – al di là della stessa violazione del principio di eguaglianza – la specifica valenza di lesione della connessa "pari dignità sociale"» e ancora che «la norma censurata, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide quindi irragionevolmente sulla "pari dignità sociale", riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano».

La Corte è quindi ripartita dalla valorizzazione della dignità sociale, considerata non solo nella prospettiva del principio di non discriminazione ma come valore autonomo che precede l'eguaglianza. L'iscrizione anagrafica è eletta così a presupposto della costruzione dell'identità individuale e sociale del richiedente asilo (in verità si potrebbe estendere questo legame sociale *in fieri* anche allo straniero in generale) nel territorio in cui questi dimora, nonché a test prodromico al futuro procedimento di integrazione tra non cittadino e comunità⁴⁹. Non vi è dunque di che stupirsi se fra i primi commentatori della sentenza vi sia stato chi ha ravvisato nella dignità non solo la dimensione passiva della pretesa, ma anche quella dinamica⁵⁰, qui intesa come piena realizzazione della persona nel contesto comunità.

3.3. Il baricentro securitario del d.l. 53/2019 è stato infine trovato nelle attività di ricerca e soccorso in alto mare da parte delle unità navali battenti bandiere straniere (specialmente quelle delle ONG), accusate come noto di essere *pull factor* dell'immigrazione.

Tra le disposizioni più problematiche vi è quella di apertura del decreto-legge, ossia l'art. 1, che ha introdotto all'art. 11 del d.lgs. 286/98 il comma 1 *ter*, con il quale è stato attribuito al Ministro dell'interno, di concerto col Ministro della difesa e quello delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le rispettive competenze e informandone il Presidente del Consiglio dei ministri, il potere di limitare o vietare l'ingresso, il transito o la sosta di navi nel mare territoriale, per motivi

⁴⁵ E. Rossi, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, p. 82.

⁴⁶ Cass. civ., sez. I, 23 febbraio 2018, n. 4455. La Corte affermava che per il rilascio del permesso per protezione umanitaria, all'accertamento della situazione oggettiva del Paese d'origine doveva aggiungersi l'indagine comparativa per valutare, come fattore di rilievo concorrente, l'effettività dell'inserimento sociale e lavorativo e/o la significatività dei legami personali e familiari in base alla loro durata nel tempo e stabilità.

⁴⁷ C. DE CHIARA, *Il diritto di asilo e il d.l. 130/2020: progressi e occasioni mancate*, in *Diritti senza confini*, 9 dicembre 2020.

⁴⁸ S. Rossi, *Declinazioni della dignità sociale, L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2020, n. 26, scrive che «il diritto alla residenza veicola il contenuto di altri diritti - sociali e civili - che rappresentano la cinghia di trasmissione dei valori propri del personalismo» (p. 161).

⁴⁹ S. Rossi, *op. ult. cit.*, p. 160.

⁵⁰ *Ibidem*.

di ordine e sicurezza pubblica, ovvero nel caso prospettato all'art. 19, par. 2, lett. g), della Convenzione di Montego Bay del 1982 sul diritto del mare, nel rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia, nei confronti delle navi che non rientrano nel naviglio militare, né tra quelle in servizio governativo non commerciale.

Il presupposto amministrativo del d.l. 53 sono le quattro direttive⁵¹ che l'allora Ministro dell'interno adottò tra marzo e aprile 2019. È qui utile riepilogarne brevemente il contenuto, per chiarire il perimetro delle questioni giuridiche sottese all'art. 11 citato. Il Ministro *p.t.* stigmatizzava il *modus operandi* delle attività di soccorso, definite «improprie», perché le navi battenti bandiera italiana o straniera, dopo aver svolto attività di soccorso fuori della zona SAR italiana, si muovevano verso le coste del Paese per completare qui l'operazione individuandovi il *place of safety*, con le successive operazioni di sbarco dei naufraghi.

Una prima osservazione non può che riguardare il piano del diritto internazionale, che riconosce la piena ed esclusiva sovranità statale sul proprio territorio⁵², così come delimitato dai suoi confini esterni. Essa non è tuttavia assoluta, poiché deve in ogni caso bilanciarsi con tutti gli impegni che lo Stato ha assunto, come quelli inerenti alla tutela dei diritti umani. In particolare, attraverso l'art. 98 della *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare* (CNUDM), si impone ad ogni Stato contraente l'obbligo dei comandanti delle navi battenti la rispettiva bandiera nazionale di prestare soccorso ai naufraghi in mare o alle persone in pericolo, senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri. Tale obbligo prescinde dal regime giuridico della zona di mare dove si sia verificato il pericolo ed è formalizzato anche dalla *Convenzione di Londra del 1974 per la sicurezza della vita umana in mare* (SOLAS) e della *Convenzione di Amburgo del 1979 sulla ricerca e il soccorso marittimi* (SAR), nonché nell'art. 33 *Convenzione sullo statuto dei rifugiati* del 1951⁵³, che pone il divieto il respingimento dei rifugiati.

⁵¹ n. 14100/141(8), avente ad oggetto *Direttiva per il coordinamento unificato dell'attività di sorveglianza delle frontiere marittime e per il contrasto all'immigrazione illegale ex articolo 11 del d.lgs. n. 286/1998 recante il Testo Unico in materia di Immigrazione*; n. 14100/141(8), avente ad oggetto *Intervento dell'assetto "Alan Kurdi" (ONG Sea Eye) iniziato in 3 aprile 2019. Direttiva ex articolo 11 del d.lgs. n. 286/1998 recante il Testo Unico in materia di Immigrazione*; n. 14100/141(8); n. 14100/141(8), avente ad oggetto *Intervento di Sea Watch 3 del 15 maggio 2019 in area SAR libica. Direttiva ex articolo 11 del d.lgs. n. 286/1998 recante il Testo Unico in materia di Immigrazione*.

⁵² I. PAPANICOLOPULU, *Controllo delle frontiere statali e respingimenti nel diritto internazionale e nel diritto del mare*, in *Dir., Imm. e Citt.*, 2020, n. 1, pp. 24 ss.

⁵³ Il divieto di respingimento ha influenzato poi anche altre norme a tutela dei diritti umani, che ne sono così diventate corollario, come la Convenzione contro la tortura che prevede un divieto completo di respingimento verso Stati dove una persona, non necessariamente un rifugiato, rischi di essere sottoposta a tortura. Ma anche l'art. 3 della CEDU e la giurisprudenza che si è

Sia la Convenzione SOLAS, sia quella SAR impongono inoltre un ulteriore obbligo dopo il salvataggio, ossia che le persone salvate in mare siano sbarcate in un «*place of safety*», non definendo tuttavia cosa debba intendersi per tale e dove esso sia di regola è ubicato. Al silenzio delle Convenzioni hanno cercato di sopprimere le *Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare delle persone in mare*, adottate nel 2004 nell'ambito dell'Organizzazione Marittima Nazionale (IMO), adottando emendamenti ad esse. Le Linee guida, con la Risoluzione MSC.167-78 del 2004, dispongono che il Governo responsabile per la regione SAR in cui sia avvenuto il recupero sia tenuto a fornire un luogo sicuro o ad assicurare che esso sia fornito⁵⁴. Esso è identificato nella «località dove le operazioni di soccorso si considerano concluse, e dove la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non è più minacciata, le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possono essere soddisfatte e può essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale» (par. 6.12).

L'aggettivo «sicuro» non deve peraltro essere equivocado. Esso non si riferisce al territorio nazionale (che semmai implicherebbe il «mettersi al sicuro»), né al raggiungimento dell'assicurazione della mera integrità fisica dei naufraghi soccorsi. La sicurezza cui si allude è invece quella che consente di mettere al riparo i titolari di diritti umani a rischio. Nella più ampia prospettiva della sicurezza dei diritti si comprende, allora, come la Convenzione di Amburgo si raccordi *in primis* con l'art. 33.1 della Convenzione di Ginevra, ossia col divieto di respingere «in qualsiasi modo un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua

andata sviluppando intorno a questo principio, dal celebre caso CEDU, *Soering c. Regno Unito*, n. 14038/88, (1989) o per l'ipotesi specifica del divieto di respingimento in alto mare il caso CEDU, *Hirsi Jamaa et al. c. Italia*, n. 27765/09, (2012). A sua volta l'art. 3 CEDU ha portato ad affermare il divieto di espulsioni collettive, previsto all'art. 4 Protocollo Addizionale 4 CEDU, si ricorda il noto caso CEDU, *Khlaifia et al. c. Italia*, n. 16483/12, (2015). Per un approfondimento in tema si veda I. PAPANICOLOPULU, *op. ult. cit.*, p. 35 s.

⁵⁴ È utile riportare quali siano gli obblighi derivanti dal punto 3.1.9 della Convenzione di Amburgo del 1979, come emendato nel 2004: la Parte responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza si assume in primo luogo la responsabilità di vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro, tenuto conto della situazione particolare e delle direttive elaborate dall'Organizzazione marittima internazionale (Imo). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile. Tale obbligo ricorre anche nel caso in cui le attività di ricerca e soccorso debbano essere svolte al di fuori della zona SAR di competenza, laddove l'autorità dello Stato che sarebbe, invece, competente in base alla delimitazione convenzionale delle zone SAR non intervenga, o non risponda entro un tempo ragionevole.

cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche» e *in secundis* con il diritto d'asilo, che può esser domandato nel Paese che rappresenta "luogo sicuro" di approdo.

Anche la Convenzione EDU con il divieto di respingimento in alto mare (art. 4 Prot. 4) ha contribuito a definire da quest'angolatura le regole da seguire nell'operazione di *search and rescue*. A tal proposito è d'obbligo citare la sentenza *Hirsi e al. c. Italia*, con la quale la Corte ha riconosciuto il radicamento della giurisdizione dello Stato che assume il controllo dell'operazione di salvataggio anche fuori della zona SAR nazionale. Si tratta del principio della responsabilità extraterritoriale dello Stato, come eccezione alla regola generale della nozione di giurisdizione da intendersi territoriale, in due ipotesi: quella della *effective control of an area* e quella della *State agent authority and control*. Il primo si riferisce alla responsabilità dello Stato per le violazioni alla Convenzione su di un'area territoriale al di fuori dei propri confini nazionali e su cui è esercitato un controllo effettivo. Il secondo ricorre quando nello Stato straniero lo Stato o i suoi agenti esercitano un'autorità o un potere di controllo sulla singola persona.

Oltre che sul piano del diritto internazionale, ancora una volta si deve guardare alla Costituzione per rinvenirvi strumenti di resistenza alle illegittimità prodotte dall'art. 11, co. 1 *ter* d.lgs. 286/98, con particolare riferimento agli artt. 2 e 10, co. 3 e 13.

Più precisamente, le politiche di non ingresso in forma generalizzata tradiscono – a parere della scrivente – il significato dell'art. 2, nella sua dimensione personalista e solidaristica. In coerenza con tale prospettiva, non si può non richiamare il valore della dignità sociale, del resto (come si è appena visto) rivitalizzato in sede di giurisprudenza costituzionale, quale cerniera tra artt. 2 e 3, co. 2 Cost., valore/principio al vertice dell'ordinamento, non bilanciabile, ma esso semmai pietra di paragone e bilancia.

L'idea che l'ingresso sul territorio sia il "presupposto" dell'asilo costituzionale è stata avvalorata dalla giurisprudenza interna, secondo quello che attraverso un *dictum* oramai consolidato: l'asilo costituzionale non va inteso «tanto come un diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, quanto piuttosto e anzitutto, come il diritto dello straniero di accedervi al fine di esservi ammesso alla procedura di esame della domanda di protezione»⁵⁵.

Il legame tra diritto di asilo e il divieto di *refoulement* diventa indissolubile quando i soggetti tratti in salvo, oltre che naufraghi, siano qualificabili anche come richiedenti asilo. In questi casi, il contenuto dei due diritti si interseca

irrimediabilmente, facendo così nascere un complessivo obbligo, con il versante negativo di non respingere lo straniero verso un territorio in cui la sua vita e la sua libertà possano essere minacciate e uno positivo che consiste nel consentire l'accesso al territorio per la presentazione della domanda d'asilo.

L'accesso al territorio nazionale è qui inteso come condizione di possibilità *effettiva* di presentare la domanda d'asilo, finalizzata a consentire i successivi accertamenti sullo *status* di rifugiato in via amministrativa ed eventualmente giurisdizionale, che all'opposto le politiche dei "porti chiusi" tendono ad aggirare e comprimere⁵⁶.

Tale interpretazione è stata avvalorata dalla giurisprudenza di merito e di legittimità (dal caso *Cap Anamur*⁵⁷ a quello *Rackete*⁵⁸), da tenere presenti per valorizzare anche un altro aspetto, cioè l'affermazione a partire dalla normativa interna del diritto al *safety place*. Il legame tra diritto di asilo e il divieto di *refoulement* è indissolubile quando i soggetti tratti in salvo, oltre che naufraghi, siano qualificabili anche come richiedenti asilo.

Si tratta insomma di un "ritorno alla Costituzione", come antidoto all'innalzamento di nuovi arroccamenti (fisici e giuridici) tesi a difendere spinte nazionalistiche: istruttiva a tal proposito è la ricostruzione esegetica del diritto di asilo operata dalle Sez. Un. con la sent. n. 29460/2019.

La decisione richiamata sottolinea il rapporto esistente tra il compito dello Stato di presidiare le proprie frontiere e quello del diritto di asilo di custodire gli interessi essenziali della persona. Nello scontro fra i due beni e valori contrapposti, la difesa delle frontiere arretra al cospetto della persona bisognosa di aiuto. Si legge infatti che il diritto di asilo non può recedere al cospetto di chi «allegando motivi umanitari, invochi il diritto di solidarietà⁵⁹ sociale: i diritti fondamentali dell'uomo spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (punto 6.2 considerato in diritto).

4. La nozione di *territorio* richiamata nell'art. 10, co. 3 Cost. esprime in effetti l'idea della stretta connessione dei diritti fondamentali sanciti nella Carta con il

⁵⁶ F. SCUTO, *Accesso al diritto di asilo e altri limiti costituzionali al respingimento*, in *Dir., Imm. e Citt.*, 2020, n. 2, p. 56.

⁵⁷ Tribunale di Agrigento, sez. I penale, 7 ottobre 2009, n. 954.

⁵⁸ Cass. pen., sez. III, sent. 16 gennaio 2020, n. 6626.

⁵⁹ Sul legame tra asilo e solidarietà si veda C. PANZERA, *L'asilo come "diritto" alla solidarietà*, in C. PANZERA-A. RAUTI (a cura di), *Attualità di diritto pubblico*, I, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, pp. 151 ss., da intendersi nella declinazione storico-politica della Carta costituzionale secondo quell'eccezione che discende dall'appartenenza al genere umano tipica dell'ordinamento internazionale.

⁵⁵ Cass. civ., sez. I, 25 novembre 2005, n. 25028.

più universale dei diritti: quello appunto all'asilo. La paura di chi vive in un Paese dove sono negati i diritti fondamentali «diviene un "titolo" di per sé sufficiente a esercitare il diritto di attraversare i confini italiani e di trovare accoglienza nel territorio della Repubblica»⁶⁰. È dunque utile ribadire che la nozione del *territorio*, dinanzi al diritto di asilo, da spazio su cui è esercitato il potere sovrano diventa ambito in cui tale potere deve bilanciarsi con gli altri valori espressi dalla Carta e garantire protezione ai diritti altrove non riconosciuti o protetti.

In conclusione, il primato della persona nell'ordinamento – quale punto di rottura con la filosofia politico-giuridica autoritaria del ventennio precedente – «comporta inevitabilmente una ridefinizione (anche) del territorio come categoria giuridico-costituzionale (...) come luogo in cui si formano e si consolidano i legami che attingono all'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale (art. 2 Cost.)»⁶¹.

L'art. 2 della Costituzione va dunque sempre letto insieme all'art. 2 del d.lgs. 286/98, per cui allo straniero *comunque* presente alla frontiera sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana.

Vero è che i flussi in ingresso alla frontiera si presentano "misti"⁶², ossia composti da richiedenti asilo e dai c.d. migranti economici, ma questo dato non ha rilevanza per il riconoscimento dei diritti inviolabili e per la validità del principio di non respingimento. Pertanto, «il compito ineludibile dello Stato di presidiare i propri confini» deve necessariamente essere bilanciato con i diritti riconosciuti ad ogni essere umano indipendentemente dal suo *status civitatis*.

Le linee della ricerca sarebbero tuttavia incomplete ove non si desse conto del contesto in cui si svolgono le vicende descritte: l'antinomia tra accoglienza e respingimento non è una questione solo di diritto interno, o meglio essa è fortemente condizionata dalla gestione europea integrata delle frontiere. Le frontiere esterne dell'Europa sono concepite sia come *spazio di libertà sicurezza e giustizia* in cui si realizzano gli interessi comuni tra Stati membri, sia come suo stesso avamposto⁶³. Le frontiere nazionali hanno trasposto al livello sovranazionale il loro *jus excludendi alios*, secondo logiche difensive ed efficienti⁶⁴, unendo così alla tradizionale funzione dei confini di "filtro-barriera"⁶⁵, quella della gestione delle crisi

migratorie e dei rifugiati. Così nel regime giuridico delle frontiere esterne «la crescente rilevanza sovranazionale dei controlli esterni spiega il progressivo superamento del tradizionale principio della responsabilità esclusiva dello Stato-frontiera in favore del principio della "shared responsibility"»⁶⁶.

Da più parti si invoca da tempo una riforma del sistema europeo comune di asilo (SECA), tant'è che anche nell'*Agenda della migrazione* 2015 tale obiettivo rientrava tra le priorità strategiche con cui uscire dalla sua stessa crisi⁶⁷. Nel pacchetto di riforme del luglio 2016⁶⁸ della Commissione, si sono presentate immutate le tensioni⁶⁹ tra logica securitaria e garanzie sull'effettivo rispetto dei vincoli in materia di asilo e tutela dei diritti fondamentali, nonché tra difesa degli interessi unilaterali degli Stati membri che si scontra con una gestione condivisa e sovranazionale della protezione internazionale e tra difficile superamento delle asimmetrie tra Stati membri con gli attuali strumenti di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità.

Gli eventi del 2015 e 2016 hanno rivelato le criticità del quadro normativo – su tutte l'*impasse* del Regolamento Dublino (nr. 604/2013) – nonché lo stato di un'integrazione europea che sembra viaggiare su due binari: quello del gruppo Visegrad e quello dei Paesi con una più forte tradizione europeista.

Al contempo la crisi ha evidenziato un'immagine *soft* della *rule of law* riguardante la frontiera esterna, che trova i punti di maggior debolezza nei processi di esternalizzazione. La *fictio* della extraterritorialità e il deficit di *accountability* nell'azione esterna dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo⁷⁰

⁶⁰ M. SAVINO, *La crisi dei confini in Europa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2016, n. 3, p. 750.

⁶⁷ D. THYM, *La "crisi dei rifugiati" come sfida per il sistema giuridico e la legittimità istituzionale*, in *Dir., Imm. e Citt.*, 2017, n. 3, individua sette motivi alle carenze strutturali del SECA che si ritiene qui utile riproporre: 1) il pregiudizio strutturale delle norme che regolano la competenza per l'esame della domanda di asilo; 2) il deficit di solidarietà che ha riguardato sinora solamente l'aspetto finanziario e quello operativo tramite le agenzie europee; 3) gli Stati membri dell'Europa meridionale e orientale non hanno ancora maturato molta esperienza come Paesi di destinazione dei richiedenti asilo. Inoltre in molti Stati membri mancano le capacità amministrative e/o la volontà politica necessari all'istituzione di un sistema di asilo funzionante; 4) l'inefficacia delle politiche di controllo dell'immigrazione; 5) il SECA si fonda su un quadro normativo non sempre capace di adattarsi ai momenti di crisi; 6) il dilemma originario che attanaglia l'UE: l'obiettivo del superamento dello Stato-nazione; 7) le molteplici differenze tra i diversi Sistemi di asilo nazionali.

⁶⁸ Per un commento alle proposte di riforma del SECA, si rinvia a G. CAGGIANO, *Prime riflessioni sulle proposte di riforma del sistema europeo comune d'asilo in materia di qualifiche, procedure e accoglienza*, in *SIDIBlog*, 3 ottobre 2016.

⁶⁹ Sul punto si veda M. MARCHEGIANI, *La riforma del sistema comune europeo di asilo: verso una procedura comune e uno status uniforme?*, in *Diritto pubblico*, 2020, n. 1, pp. 79 ss. (spec. p. 82).

⁷⁰ In tal senso cfr. D. VITIELLO, *Il contributo dell'Unione europea alla governance internazionale dei flussi di massa di rifugiati e migranti: spunti critici per una rilettura critica dei global compacts*, in

⁶⁰ C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio"*, cit., p. 13.

⁶¹ *Idem*, p. 8.

⁶² Sulla problematica distinzione si veda G. CATALDI, *La distinzione tra rifugiato e migrante economico: una dicotomia da superare?*, in G. NESI (a cura di), *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Napoli, 2018, pp. 585 ss.

⁶³ Cfr. D. VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Bari, 2020, pp. 11 ss.

⁶⁴ *Idem*, p. 84.

⁶⁵ *Idem*, p. 29.

hanno causato una flessione al ribasso dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri, in termini di accesso agli stessi e di effettività dei rimedi.

Il 23 settembre 2020 la Commissione europea ha presentato *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*⁷¹, che tra le altre proposte ne presenta due (la realizzazione di una procedura di frontiera⁷² e di una procedura di *screening*⁷³) che sembrano confermare lo iato tra «frontiera dei diritti e frontiera dei controlli»⁷⁴.

Una rinnovata accezione (come tracciata nel § 1) del territorio nazionale e delle frontiere esterne dell'Unione europea rappresenteranno le sfide ineludibili dei prossimi anni.

Ci si chiede quale possa essere allora una prospettiva di riallineamento tra *governance* delle frontiere e tutela dei diritti, secondo la più garantistica tradizione giuridica interna.

Ancora una volta è utile richiamare l'autorevole dottrina già ampiamente ripercorsa, che ricongiunge all'apertura dell'ordinamento nazionale a quello internazionale (*ex art. 11 Cost.*) al principio costituzionale di solidarietà, verso il quale si pone in funzione servente.

Così, «[L]'apertura al diritto internazionale e sovranazionale può commutarsi in veicolo della solidarietà, offrendo a quest'ultima l'opportunità di portarsi fuori delle mura domestiche»⁷⁵.

Il principio personalista e quello solidarista in combinato disposto sono dunque quelli a partire dai quali ri-cominciare a ri-discutere di immigrazione, cosicché la prospettiva dei diritti del singolo e della sua dignità non sia pretermessa a causa degli imponenti numeri di migranti alla frontiera, affinché – sia nei momenti di stasi, sia in quelli di crisi – non siano messi da parte i valori di libertà e accoglienza che hanno ispirato l'art. 10, co. 3 Cost., da bilanciare e non offuscare con il richiamo alla sovranità statale e a quelle inter-governative.

Dir., Imm. e Citt., 2018, n. 3, p. 24 che mette in guardia sull'utilizzo di tali strumenti nella gestione dei flussi di massa di migranti e di rifugiati negli accordi tra Stati e tra Stati e Unione Europea.

⁷¹ COM(2020) 609 final.

⁷² Proposta modificata di regolamento che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, COM(2020) 611 del 23 settembre 2020.

⁷³ Proposta di regolamento che introduce uno *screening* dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne, COM(2020) 612 del 23 settembre 2020.

⁷⁴ D. VITIELLO, *Le frontiere esterne*, cit., p. 345.

⁷⁵ A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta Online*, 30 ottobre 2017, p. 459.

RIFLESSIONI DI DIRITTO COMPARATO E STRANIERO

*Il poliglotta conosce molte lingue, ma non sa misurarne le differenze, né quantificarle,
cose che, tutte, il linguista sa fare.
Così il comparatista possiede un insieme di nozioni e di dati appartenenti a diversi sistemi giuridici,
e sa inoltre porli a confronto, misurandone le diversità o somiglianze*

Rodolfo Sacco, *Introduzione al diritto comparato*

*Two fundamental rights at stake: freedom of religion
and freedom of expression in contemporary
multicultural societies**

di CRISTIANA CIANITTO - ROSSELLA BOTTONI

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The European legal context. – 3. FoRB and FoE in practice: setting the scenario. – 4. The Rabat Plan of Action: a possible answer to the question of discerning legitimate manifestations of expression. – 5. Protecting religion or believers? – 5.1. Protecting religions. – 5.2. Protecting believers. – 6. Concluding remarks.

1. Introduction

In many contemporary controversies – including the Charlie Hebdo case examined below – the existence of a conflict between freedom of religion or belief (FoRB) and freedom of expression (FoE) seems to be taken for granted. A number of applications lodged with the European Court of Human Rights (ECtHR) have also been treated in the context of a clash between FoRB and FoE¹. These are the cases inter alia of *Otto-Preminger-Institut v. Austria*² and *İ. A. v. Turkey*³. Nevertheless, as argued in a UK Foreign & Commonwealth Office research analyst paper, «[a]lthough these concepts may clash, a human rights perspective shows that FoE and FoRB can and should be complementary, and indeed mutually reinforcing. Many actions – e.g. to manifest one's religion – are protected by both FoE and FoRB. And there is as much potential for tension between two individuals' right

* The essay has been subjected to referee. Cristiana Cianitto is the author of sections 3-6. Rossella Bottoni has written sections 1-2 in the context of the *PRIN Project (2017) "From Legal Pluralism to the Intercultural State. Personal Law, Exceptions to General Rules and Imperative Limits in the European Legal Space"*.

¹ For a review, see J. MARTÍNEZ-TÓRRON, *Freedom of Expression versus Freedom of Religion in the European Court of Human Rights*, in A. SAJÓ (ed.), *Censorial Sensitivities: Free Speech and Religion in a Fundamentalist World*, Utrecht, 2007, pp. 233-269.

² Application no. 13470/87 (1994). See F. MARGIOTTA BROGLIO, *Uno scontro di libertà: la sentenza Otto-Preminger-Institut della Corte europea*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1995, no. 2, pp. 373-377.

³ Application no. 42571/98 (2005). See R. BOTTONI, *Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo İ. A. e Aydın Tatlav: una riconsiderazione del rapporto tra libertà religiosa e laicità in Turchia?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, no. 3, pp. 827-842.

to FoRB (or FoE) as there is between one person's right to FoE and another's right to FoRB»⁴.

2. *The European legal context*

According to Malcom D. Evans⁵, the discussion around the conflict between FoRB and FoE is encouraged by their very systematization in international human rights instruments, where they are formalized in two separate articles⁶. The same setting characterizes regional instruments. Under Art. 9(1) of the European Convention on Human Rights (ECHR) «Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion. [...]». According to Art. 10(1) ECHR «Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas [...]». This distinction has further been stressed by the ECtHR case law: «[i]n its ordinary meaning the word “convictions”, taken on its own, is not synonymous with the words “opinions” and “ideas”, such as are utilised in Article 10 [...]; it is more akin to the term “beliefs” (in the French text: “convictions”) appearing in Article 9 [...] – which [...] denotes views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance»⁷.

Nevertheless, even when tension emerges between FoRB and FoE, these two fundamental rights should be seen as completing – and not competing with – each other. Art. 9 ECHR protects the individual's right to have any religious or philosophical beliefs, whereas Art. 10 ECHR affords a more general protection to the individual's right to hold beliefs of all kinds. Any solution should therefore aim at maximizing both freedoms rather than subordinating one to the other⁸. In Malcom's view, this can be achieved by focusing on the respect for «the believer, not the belief»⁹.

⁴ UK FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE, *Hate speech, freedom of expression and freedom of religion: a dialogue*, available at <https://www.gov.uk/government/publications/hate-speech-freedom-of-expression-and-freedom-of-religion-a-dialogue>, 24 March 2014, pp. 1-2.

⁵ M. D. EVANS, *The Freedom of Religion or Belief and the Freedom of Expression*, Study commissioned by the European Parliament, available at [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-DROL_ET\(2009\)406989](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO-DROL_ET(2009)406989), 18 February 2009, pp. 6-8.

⁶ Universal Declaration of Human Rights (UDHR): «Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; [...]» (Art. 18); «Everyone has the right to freedom of opinion and expression; [...]» (Art. 19).

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR): «1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. [...]» (Art. 18): «1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference. 2. Everyone shall have the right to freedom of expression; [...]» (Art. 19).

⁷ *Campbell and Cosans v. the United Kingdom*, application nos. 7511/76 and 7743/76 (1982), para 36.

⁸ M. D. EVANS, *The Freedom of Religion or Belief*, cit., pp. 9 and 17.

⁹ *Idem*, p. 30.

It goes without saying that this approach is consistent with individually-oriented strategies of management of conflicts in contemporary multicultural societies¹⁰ and, consequently, it is much less favored in those contexts emphasizing group identity and freedom of the community over the freedom of the individual. In Europe historical forms of legal protection of religion, like criminalization of blasphemy, tend progressively to be abandoned¹¹, or revised in order to guarantee all believers' equality¹², or yet accompanied by the introduction of new crimes like hate speech. By contrast, in other regions of the world (or in some communities within Europe itself), the call is for the prohibition and punishment of defamation of religions¹³.

The European constitutions' current trends illustrate this evolution very well.

Article 40.6.1° of the Irish constitution of 1937 made «[t]he publication or utterance of *blasphemous*, seditious or indecent matter»¹⁴ an offence punishable in accordance with law. Following a referendum held on 26 October 2018 (and required for any amendments to the constitution), the Thirty-seventh Amendment of the Constitution Act 2018 substituted «seditious» for «blasphemous, seditious». Incidentally, no punishment has ever been inflicted. The Defamation Act 1961 did not define blasphemy. In the aftermath of a controversial referendum on divorce in 1995 (when the constitutional provision prohibiting the dissolution of marriage was repealed), the *Sunday Independent* published a cartoon, which depicted three government ministers saying «Hello, Progress – Bye Bye Father?» to a priest in the act of administering communion. A citizen felt offended and seized the High Court to have a criminal action brought against the newspaper. After the court's denial, he appealed to the Supreme Court¹⁵, which in turn «held that '[i]n the absence of any legislative definition of the constitutional offence of blasphemy, it is impossible to say of what the offence of blasphemy consists'»¹⁶.

¹⁰ For a discussion on individually- and community-oriented strategies, see S. FERRARI, *Religious Rules and Legal Pluralism: An Introduction*, in R. BOTTONI, R. CRISTOFORI, S. FERRARI (eds.), *Religious Rules, State Law, and Normative Pluralism. A Comparative Overview*, Berlin, 2016, pp. 10-18.

¹¹ See for example A. GIANFREDA, *Diritto penale e religione tra modelli nazionali e giurisprudenza di Strasburgo (Italia, Regno Unito e Francia)*, Milano, 2012.

¹² This has been the case of Italy. See M. C. IVALDI, *La tutela penale in materia religiosa nella giurisprudenza*, Milano, 2004.

¹³ See inter alia C. CIANITTO, *Quando la parola ferisce. Blasfemia e incitamento all'odio religioso nella società contemporanea*, Torino, 2016, where the author compares and contrasts the USA, India, the UK and Italy.

¹⁴ The italics is mine.

¹⁵ P. GOLDMAN, *Religious Convictions: The Law of Blasphemy in Ireland*, in *Adelaide Law Review*, 2011, no. 32, pp. 268-271.

¹⁶ Cit. in *idem*, p. 271.

Under Section 36(2) of the new Defamation Act 2009, «a person publishes or utters blasphemous matter if (a) he or she publishes or utters matter that is grossly abusive or insulting in relation to matters held sacred by any religion, thereby causing outrage among a substantial number of the adherents of that religion, and (b) he or she intends, by the publication or utterance of the matter concerned, to cause such outrage». The penalty for this offence was a €25,000 fine, which was never inflicted to anybody, including Stephen Fry who referred to «a capricious, mean-minded, stupid god» on a TV show in 2015. The charges against him for blasphemy were dropped in 2017¹⁷.

The constitutions of a number of Central-Eastern European countries include provisions prohibiting the incitement to hatred based inter alia of religion or belief. Some of them prescribe a general prohibition: for example Art. 39 of the Croatian constitution stipulates that «[a]ny call for or incitement to war, or resort to violence, national, racial or religious hatred, or any form of intolerance shall be prohibited and punishable by law»¹⁸. Another group of constitutional provisions addresses specific subjects, which are prohibited from inciting inter alia religious hatred: political parties¹⁹, other organizations and associations²⁰, religious communities²¹. The constitution of Serbia further stipulates that the manifestation of religion or belief and the dissemination of information through public media²² may be restricted to prevent incitement to religious hatred (respectively Art. 43(4) and Art. 50(3)). Likewise, under Art. 25(4) of the Lithuanian constitution «[f]reedom to express convictions and to impart information shall be incompatible» inter alia with incitement to religious hatred. According to Art. IX(5) of the Hungarian constitution, too, «[t]he right to freedom of speech may not be exercised with the aim of violating the dignity of the Hungarian nation or of any national, ethnic, racial or religious community. Persons belonging to such communities shall be entitled to enforce their claims in court against the expression of an opinion which violates the community, invoking the violation of their human dignity, as provided for by

an Act». As noted by Silvio Ferrari, these provisions might as well be included in the constitutions of Western European countries. They have not because most of those texts were drafted in an age when this problem was less serious²³.

3. FoRB and FoE in practice: setting the scenario

In recent years, visual arts have increasingly dealt with religions and religious symbols. So far, the controversies involving FoRB and FoE are rising and, unfortunately, everyone is familiar with the Charlie Hebdo cartoons case, which addresses the issue of satire both as a form of artistic expression (and thus as a manifestation of free expression), and as a form of hate speech, defamation of religion or blasphemy.

On 7 January 2015 in Paris, two terrorist Muslim brothers attacked the newsroom and the editorial staff of the French satirical journal Charlie Hebdo, killing the main cartoonists and other people of the staff. The attackers targeted the journal because it had published satirical cartoons and images, which they held to be blasphemous of the Prophet and of Islam itself. The images concerned are freely available on the internet and do not need to be described here. Nevertheless, the journal was intolerant, sharp and harsh towards all religions, and it is doubtful that it was specifically targeting Islam. What is clear is the intent of the journal editorial staff to criticize religions in a strong, provocative manner, using pictures as weapons to stimulate awareness of the role of religions in society.

The use of cartoons as tools to stimulate the public debate is an historical phenomenon that has characterized the European society since Reformation. During the 16th century, it was largely used in the Protestant and Catholic propaganda against the other side, as well as against Jews²⁴. From this perspective, it may be maintained that the intent of the journal was not the persecution of Islam or Muslims as a class of citizens to debase their role in society. The allegation that the journal intended to stir up religious hatred is even weaker in the particular context of the French society, which, since the Enlightenment, has been very much accustomed to strong criticism against Catholicism and religions in general. It goes without saying that the artistic value and style of many of these cartoons may be debated from a moral as well as aesthetic point of view. However, it

¹⁷ R. DURRANT, Z. POPPELWELL, *Religion, Crime & Punishment. An Evolutionary Perspective*, Palgrave, 2017, p. 131.

¹⁸ In this sense, see also the constitutions of Armenia (Art. 77), Azerbaijan (Art. 47(3)), Estonia (Art. 12(2)), Moldova (Art. 32(3)), Romania (Art. 30(7)), Russia (Art. 29(2)), Serbia (Art. 49) and Slovenia (Art. 63(1)).

¹⁹ Albania, Art. 9(2); Georgia, Art. 23(3); Montenegro, Art. 55(1); North Macedonia, Art. 20; Serbia, Art. 5(3).

²⁰ Albania, Art. 9(2); Bulgaria, Art. 44(2)); Montenegro, Art. 55(1); North Macedonia, Art. 20; Russia, Art. 13(5); Serbia, Art. 55(4).

²¹ Serbia, Art. 44(3).

²² In this sense, see also Art. 50(2) of the Montenegro constitution.

²³ S. FERRARI, *Chiesa e Stato nell'Europa post-comunista*, in S. FERRARI, W. C. DURHAM JR., E. A. SEWELL (eds.), *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, Bologna, 2004, pp. 502-503.

²⁴ See M. PERANI, *La satira blasfema antiebraica*, and L. BIASORI, *Scherzare coi santi. La satira religiosa europea nella prima età moderna*, in A. MELLONI, F. CADEDDU, F. MELONI (eds.), *Blasfemia, diritti e libertà. Una discussione dopo le stragi di Parigi*, Bologna, 2015, respectively pp. 43-74 and 75-92.

would be hard to affirm beyond a reasonable doubt that they are relevant under criminal law, unless one wants to censor legitimate forms of expression only because they are disturbing.

As mentioned, in contemporary Western societies there are many examples of artists using religious symbols language. Maurizio Cattelan is one of them and works like “The Ninth Hour” or “Untitled” are provocative exploitations of an iconic language and style addressing the subconscious of the spectators. Art – as a bridge between fantasy, subconscious and reality²⁵ – is an expression of human thought and, as such, it is crucial in a democratic society. Thus, the question is to determine whether manifestations of expression like the Charlie Hebdo cartoons or Cattelan’s art works are protected under FoE or they qualify as hate speech or blasphemy.

4. *The Rabat Plan of Action: a possible answer to the question of discerning legitimate manifestations of expression*

In order to draw a line between what is a legitimate form of expression and what is not in the free market of ideas, legal experts have to provide some discerning criteria. This was exactly the purpose of the initiative organized by the Office of the High Commissioner for Human Rights in Rabat, where four regional expert workshops were organized in 2011. They elaborated the “Rabat Plan of Action on the Prohibition of Advocacy of National, Racial or Religious Hatred that Constitutes Incitement to Discrimination, Hostility or Violence”, which was adopted by the same experts at the meeting in Rabat on 5 October 2012²⁶.

The starting point of the Rabat Plan is that blasphemy laws are no longer acceptable in a globalized world, since they are a form of censorship of the human thought and create a category within it that is expected to be exempt from criticism. Furthermore, they are considered counterproductive, because the protection of religion as such impairs interreligious dialogue while, at the same time, being ineffective in defending people who profess a religion and over-reducing FoE. Under Art. 19(3) ICCPR and Art. 10(2) ECHR, FoE can be limited only by law and only if necessary to assure the respect for the rights or reputations of others and the protection of national security, public order, public health and morals²⁷.

FoE may only be restricted if the manifestation concerned directly stirs up discrimination and religious hatred: “any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law” (Art. 20(2) ICCPR). At the same time, states must ensure that the existing ethnic, religious or linguistic minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to develop their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language. In order to be legitimate, each restriction has to conform to the triple test of legality, proportionality and necessity. In other words, a speech – or another manifestation of expression – can be limited if, related to the context, it is likely to incite discrimination, hostility or violence against the target group. Incitement, by definition, is an inchoate crime.

Nevertheless, some degree of risk of harm must be identified. This means that a court will have to determine whether there has been a reasonable probability that the speech incites actual action against the targeted group, and will have to assess whether the causation has been direct. For these reasons, it is also important to take into account the speaker/writer’s position or status in society, the size of his or her audience, the content of the manifestation of expression (in order to assess the extent to which it was provocative and direct), as well as the form, style, nature of the arguments used. In a nutshell, this is the Rabat Plan’s six-point test. A manifestation of FoE must be assessed in consideration to the context, intent, speaker/writer, content, form, extent of the manifestation, likelihood (including imminence). Only if all these conditions are met, the manifestation concerned can be regarded as a hate speech. Otherwise, it is a legitimate manifestation of FoE.

It is clear from the above that a manifestation of expression can be defined hate speech only in a strict number of cases, because the general principle is that FoE has to be preserved. The Charlie Hebdo can illustrate this point. As regards the context, the pictures were published in France, where the social environment is accustomed to even strong criticism against religions in general, and where there is a long tradition of FoE. As to the speaker/writer and extent of the manifestation, Charlie Hebdo is a satirical journal, whose desecrating aims were very well known in the Parisian cultural environment, but much less so by the population at large. It was a niche in the journal market, and the danger that it incited hatred against whatever category of people was very low. Moreover, the intent of the cartoonists was not stirring up hatred against Muslims. On the contrary, the real aim was to attack religion as such (thus, all religions). At the time of the cartoons’ publication as well as in the previous issues, Charlie Hebdo had published the same number of cartoons about Islam, Catholicism and Judaism. As already noted, the cartoons were morally questionable and the artistic expression they conveyed was

²⁵ For the strict connection between art, human soul and the codes of communication see C. FREELAND, *But is it Art?*, Oxford, 2001.

²⁶ Text at https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf.

²⁷ Additional legitimate aims justifying a limitation are prescribed by Art. 10(2) ECHR: territorial integrity, public safety, the prevention of disorder or crime, preventing the disclosure of information received in confidence, maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

not of a high quality but – from a legal point of view – their content and form are irrelevant for the abovementioned reasons. Likewise, the possibility that a French citizen decided to act violently against Muslims because of the Charlie Hebdo cartoons was next to zero, because of the French cultural tradition of FoE and criticism against Churches and religions in general. In conclusion, the application of the Rabat Plan's six-point test shows that the journal's cartoons may not be regarded as an illegitimate manifestation of FoE.

At this point, the question is how it is possible to protect religions and believers against harsh forms of disrespect if the pure criminal law approach is not successful. While the Rabat Plan can help in the aftermath of a conflict between FoRB and FoE, the definition of models of protection of these two fundamental rights can help in the prevention of such possible contrasts.

5. *Protecting religion or believers?*

It is possible to identify at least two main legal models around the world, with some variants: in one protection is afforded to religion as such and, in the other, to believers.

5.1. *Protecting religion*

Some states decide to grant more protection to religion, which is understood as a deep component of the national cultural identity²⁸. Only one religion enjoys privileges. The legal tools used at this purpose are the crime of blasphemy²⁹, the crime of insult to religion³⁰, and censorship. Historically, this model was used until the 20th century in European societies, which were substantially religiously homogeneous: there was one majority religion, along with minority religious denominations that enjoyed a limited legal protection. This often resulted in restrictions of FoE in religious matters through the use of censorship and prosecution of the crimes of blasphemy and of insult to religion.

In multicultural societies, with a variety of religious denominations, granting protection only to one traditional majority religion can lead to social problems, especially if FoRB for all individuals is formally granted in the constitution. In principle, in order to avoid any discrimination, the same protection can be granted equally to all religions. However, this strategy of neutrality and equality among

religions is not enough to avoid possible restrictions of FoE in this model. Firstly, it is undeniable that the crime of blasphemy creates a class of ideas whose expression entails the risk of criminal liability³¹. Secondly, majority religions may be inclined to use the crime of blasphemy as tools to repress internal dissent, thus limiting the theological debate inside the religious community³². Thirdly, blasphemy could be in itself a form of religious dissent and, from this point of view, the right to blasphemy may be conceived of as a manifestation not only of FoE, but also of FoRB. Finally, a blasphemy-law model raises the question of whether protection is afforded to non-believers. If atheism is considered to be merely a “negative religion”, then it is not afforded any protection in this legal model, and non-believers are completely unprotected as a group. The FoE of atheists, in such circumstances, may be severely restricted in favor of those belonging to religious denominations.

5.2. *Protecting believers*

Other states focus on the protection of the individuals and their fundamental rights: when exercising their right to FoRB, believers can perform a very wide spectrum of actions provided that these do not breach criminal law. Religion is protected only insofar as it is the manifestation of an individual belonging and it is balanced with FoE and other fundamental rights. This model has two variants.

Protecting individuals more than groups

This sub-model characterizes the case law on religious matters of the United States, where freedom of religion is regarded as the “first freedom”. American society would not exist as it does without freedom of religion and freedom of speech as recognized by the First Amendment to the U.S. Constitution³³. The idea of a “free

³¹ In 2010, the Venice Commission stated that the crime of blasphemy is not compatible with the values of Western democracies. See VENICE COMMISSION, *Blasphemy, Insult and Hatred. Finding Answers in a Democratic Society*, Strasbourg, 2010.

³² See for examples the Ahmadis and the Baha'is. The former are the disciples of Mirzā Ghulām Ahmad Qādiyāni (1835-1908). They are Sunni Muslims and believe that Ahmad is the *Mahdi* of the Islam, the Muslim Messiah who will perfect Islamic revelation in the universal peace and brotherhood. For this reason, they are considered heretics and persecuted by the mainstream Islam. In Pakistan, they can be sentenced to death if they proclaim themselves to be full Muslims. The same happens in Iran with the Baha'is, Shia disciples of Baha'u'llāh who, in 1844, proclaimed himself *Bab*, or Muslim Messiah. For more information, see www.alislam.org and www.bahai.org.

³³ United States Constitution, First Amendment: «Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances». This amendment entered into force on 5 December 1791.

²⁸ These are the cases of Italy, Greece and Finland.

²⁹ Like in Austria, Denmark, Finland, Greece, Italy, Ireland, Netherlands, San Marino, Lichtenstein, Israel and Turkey.

³⁰ Like in Austria and Germany.

market of ideas”, even in religious matters, also characterizes this sub-model. All persons may express themselves on religious matters with no restrictions, as long as they do not incite the commission of crimes on religious ground. The United States Supreme Court’s case law makes this clear and the Brandenburg test is still the legal tool used by the American courts to decide whether a manifestation of expression is legitimate or it is an incitement to crime³⁴. In this sub-model, which is very much individual-focused, what lacks is the protection of groups of believers. Religious denominations as group entities feel deflated because the collective dimension of freedom of religion is not sufficiently defended. Having taken the protection of freedom of speech to extremes in comparison to other fundamental rights, U.S. case law makes little room for the conception of a crime of hate speech, which in fact is incompatible with the core understanding of a free society in the United States. Criminalization of hate speech is regarded as an illegitimate restriction of freedom of speech, unless it consists in a direct incitement to commit a crime³⁵.

Balancing protection of the individual with the protection of the group

The second sub-model seeks to balance the protection of individuals with the protection of the group to which they belong, including religious or ethnic ones and any other community identified by a common trait, such as sexual orientation or disability. The individual’s fundamental rights are subject to the limitations prescribed by the ICCPR and the ECHR, like the protection of the rights of others or public order. Legal tools may include the limitation of FoE by hate speech laws, which are designed to find a balance between FoE, FoRB and the protection of groups of people identified by a common ground, as mentioned above. The Council of Europe’s Committee of Ministers defines hate speech as «all forms of expression which spread, incite, promote or justify racial hatred, xenophobia, anti-Semitism or other forms of hatred based on intolerance, including

intolerance expressed by aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination and hostility against minorities, migrants and people of immigrant origin»³⁶. Whereas individuals can believe in and think whatever they want (because thought or conscience can never be restrained), hate speech is a crime, and the manifestation of thought that is liable to incite to religious, racial, ethnic hatred or to discrimination and violence in the public arena is prohibited. The legal good protected here is human dignity, understood as the right of each person to feel him/herself as a member of society on an equal footing, without regard to religious belonging or national or ethnic origin, sexual inclination and so on. A person who is the victim of hate speech is humiliated individually and as a member of a group. The person is treated as a minor citizen, having less dignity³⁷.

As for religion, hate speech legislation protects religious minorities against verbal and visual violence. Hate speech and hate crimes are social constructs, that is, legal products derived from the translation of the conceptual category of “civil rights” into criminal law. This legislation is very often designed to give minorities groups a symbolic form of protection more than an effective one³⁸. Hate speech laws are criminal laws and must comply with the requirements of effectiveness and legality of the formulation and of intent of the agent. They have to avoid resulting in censorship, which explains why a protection clause of artistic expression is very often included.

On the other hand, public prosecutors may refrain from resorting to such laws, because it is hard to prove the intent of stirring up religious hatred pursued by the agent. In such cases, it is safer to prosecute the perpetrator for a basic form of crime instead of running the risk to have him/her acquitted. It is also very difficult to distinguish between general criticism of a religion and an attack on believers or incitement to religious hatred. The sentence “Islam is a religion of war” can be understood as legitimate criticism or as an incitement to religious hatred depending on the time, place and manner of the speech. Nevertheless, such a sentence can be also intended as an offence to the religious feelings of Muslims or as a defamation of religion, thus reverting completely the intention of the lawmaker as well as the purpose of the law, with the consequence of jeopardizing the legal good protected by the law itself.

³⁴ *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444, 89 S. Ct. 1827 (1969). According to this fundamental decision of the U.S. Supreme Court, any restriction of freedom of speech requires all the following at the same time: (a) fear of an imminent danger, (b) reasonable possibility that an illegal action will take place and (c) will of the agent to cause illegal action through his/her speech. On the constitutional debate around the compatibility of hate crime legislation with the First Amendment see inter alia J. WEINSTEIN, *First Amendment Challenges to Hate Crime Legislation: Where’s the Speech?*, in *Criminal Justice Ethics*, 1992, no. 2, pp. 6-15; P. FINKELMAN (ed.), *Controversies in Constitutional Law – the Development of Hate Speech Debate*, vol I, New York, 1996.

³⁵ See S. GELLMAN, *Sticks and Stones Can Put You in Jail, but Can Words Increase Your Sentence?: Constitutional and Politics Dilemmas of Ethnic Intimidation Laws*, in *UCLA Law Review*, 1991-1992, no. 39, pp. 333-396.

³⁶ COUNCIL OF EUROPE, Recommendation No. R 97(20) of the Committee of Ministers to Member States on “Hate Speech”, adopted on 30 October 1997 at the 607th meeting of the Ministers’ Deputies.

³⁷ See J. WALDRON, *The Harm in Hate Speech*, Cambridge, 2012.

³⁸ See J. B. JACOBS, K. POTTER, *Hate Crimes*, Oxford, 1998, p. 21; B. BOWLING, *Violent Racism: Victimisation, Policing and Social Context*, Oxford, 1998, p. 158.

6. Concluding remarks

Conflicts between fundamental rights can be hardly regulated exclusively through criminal law and precisely – in the examined cases – crimes like hate speech and incitement to religious hatred. Facing these problems only from a criminal law perspective leaves a number of issues open. One is the definition of “hate” as a legal category. This may not be identified as a simple dislike, but it is characterized by the will to provoke the worst evil to the person to which hate is addressed³⁹. Nevertheless, a judge may not easily distinguish it from a very rude, but legitimate form of critical speech without running the risk of censorship. Suffice it to think of negationism⁴⁰. It is difficult to draw the line between a form of hate speech and a historical – albeit questionable – thesis, which explains why the ECtHR applies Art. 17 ECHR (prohibition of abuse of rights) to reach a decision in such controversies⁴¹. As also noted, some forms of harsh, violent, mocking satire or artistic expressions can be easily confused with hate speech or incitement to hatred, although it should be stressed that art may not claim a privilege whereby the author is exempted from any responsibility for his/her manifestations of expression⁴². The creation of an intolerant environment deeply influences the capacity of a hate speech victim to react within a democratic society, whereas the toleration of a violent reaction may lead to creation of a sort of “Far West”, liable to transform society in an anarchical place.

The complexity of the situation requires contemporary societies to use different tools without relying only on criminal law. In the short/midterm, ethical codes for press⁴³ may perhaps help to avoid the creation of the social climate which led to episodes like the Charlie Hebdo case. Instruments of restorative justice may also be helpful by taking into account possible consequences of episodes

liable to hurt a community, and by creating a neutral place where interested parties may engage with each other in a constructive way.

In the longer term, the meaning of fundamental values and rights, as well as their corresponding duties, needs to be rediscovered: every individual's action carries a moral responsibility before a legal one. In this perspective, every person's act may be seen as a political action declaring which kind of society individuals fight for. Social constraint can be more effective if it is based on a set of shared values. Future generations have the task to build an inclusive society, where the political⁴⁴ and social debate is based on tolerance and mutual understanding, and where diversity is a value and not a disturbing characteristic to fight. A strong intervention in education is needed to make new generations share the core values of fundamental rights and human dignity in a larger perspective, and not merely as tools to affirm one's individuality⁴⁵.

In conclusion, conflicts between FoRB and FoE can be prevented by strengthening interreligious dialogue among religious denominations, by promoting a deeper understanding of the cultural roots of religious groups, by working on reciprocal acceptance, and by sharing a path able to foster a peaceful society to live together in mutual respect.

³⁹ See P. IGANSKI, *“Hate Crime” and the City*, Bristol, 2008, pp. 2, 40 and 85.

⁴⁰ See N. WARBURTON, *Free speech: a very short introduction*, Oxford, 2009, pp. 39 ff. See also the case of David John Cawdell Irving, who engaged a trial for defamation against the historian Deborah Lipstadt in 1996. She had called him a Holocaust denier in D. E. LIPSTADT, *Denying the Holocaust: The Growing Assault on Truth and Memory*, New York, 1993. Irving lost at trial having the English court found that he was a Holocaust denier, anti-Semite and racist, who persistently and deliberately misrepresented and manipulated historical evidence. In addition, the court found that Irving's books had distorted the history of Hitler's role in the Holocaust to depict Hitler in a favourable light.

⁴¹ *Garaudy v. France*, application no. 65831/01 (2003).

⁴² See *Ziembinski v. Poland (No. 2)*, application no. 1799/07 (2016).

⁴³ An example is *Testo Unico dei Doveri del Giornalista*, in www.odg.it/testounico-dei-doveri-del-giornalista/24288; *Carta di Roma* of 2016 and *Carta di Roma* of 2018, in www.cartadiroma.org/wp-content/uploads/2018/10/Linee-guida-CartadiRoma.pdf.

⁴⁴ On the political debate and fundamental rights see C. CIANITTO, *Religious hate speech, libertà di religione e libertà di espressione. Intersezioni tra forma e sostanza dei diritti nella società multiculturale*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, 2019, no. 16.

⁴⁵ On the tools that can be used to foster the awareness by new generations of the power of speech, see *Il Manifesto della comunicazione non ostile*, in <https://paroleostili.it/manifesto/> and *Linee Guida sull'Antisemitismo nelle scuole* recently elaborated in Italy by the Ministry of Education under the coordination of the National Coordinator to Fight Antisemitism, Milena Santerini. See the press release in <https://www.orizzontescuola.it/linee-guida-contro-lantisemitismo-bianchi-sono-strumento-per-fare-memoria-e-costruire-un-futuro-di-pace-e-rispetto-santerini-aiuteranno-gli-insegnanti-ad-affrontare-i-pregiudizi-an/>.

Il difficile cammino della “rivoluzione dei gelsomini”: riflessioni sul costituzionalismo tunisino a dieci anni dalla caduta di Ben Ali*

di TANIA ABBIATE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il successo del costituzionalismo tunisino: la Costituzione del 2014. – 3. La crisi politica apertasi nell'estate del 2021. – 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il 27 gennaio 2014 veniva approvata la nuova Costituzione tunisina e tanto i tunisini quanto il mondo intero salutavano questo avvenimento con speranza e gioia. Essa segnava infatti l'inizio di una nuova era per il piccolo Paese mediterraneo che dalla sua indipendenza aveva conosciuto trent'anni di gestione patriarcale del potere ad opera del Padre della patria Habib Bourghiba e ventiquattro anni di controllo effettato da parte del Presidente della Repubblica Zine El-Abidine Ben Ali.

Con l'autoimmolazione, il 17 dicembre 2010¹, del giovane venditore ambulante Mohamed Bouazizi, la Tunisia aveva dato avvio alla c.d. “rivoluzione dei gelsomini” e si era distinta nel panorama dell'area nordafricana per il suo processo costituente, che ha fatto ricorso a tecniche costituenti innovative, come la partecipazione popolare.

Per alcuni anni la transizione tunisina ha dunque attirato l'attenzione di molteplici osservatori internazionali, quali la Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, anche nota come Commissione di Venezia ed il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, nonché esperti di diritto costituzionale.

Dopo l'approvazione del nuovo testo costituzionale l'attenzione per questo piccolo Paese della sponda sud del Mediterraneo è tuttavia scemata e anche le speranze e i giubili si sono anneghiati.

Già i risultati elettorali delle prime elezioni politiche del 2014 avevano fatto emergere qualche timore per via del successo del partito islamista *Ennahda*, poi il mancato rispetto delle scadenze previste dalla Costituzione per l'istituzione di alcuni organi costituzionali fondamentali, come la Corte costituzionale,

avevano sollevato dubbi circa la transizione in corso. A fare da contorno a questa situazione già non rosea è intervenuta poi la crisi pandemica, che ha avuto un impatto negativo non solo sul piano economico, già fortemente in difficoltà, ma anche ordinamentale².

L'inquietudine circa l'esito della transizione tunisina ha raggiunto il suo apice il 25 luglio 2021 quando il Presidente della Repubblica ha destituito il Capo del Governo e sospeso l'attività del Parlamento, invocando l'art. 80 della Costituzione che consente al Presidente della Repubblica di adottare misure eccezionali dinanzi ad un pericolo imminente per le istituzioni nazionali, la sicurezza e l'indipendenza dello Stato³. Questa decisione è stata poi confermata in un annuncio pubblico il 24 agosto 2021 e poi il 22 settembre 2021 tramite decreto presidenziale⁴.

Ma come si è arrivato a tutto questo? E quale bilancio è possibile trarre dall'esperienza tunisina nell'ambito del più vasto “neocostituzionalismo arabo”⁵? Obiettivo di queste pagine sarà quello di inquadrare l'attuale crisi politica nel processo di consolidamento della democrazia costituzionale tunisina e riflettere più in generale sulle difficoltà del processo di attuazione della Costituzione.

2. Il successo del costituzionalismo tunisino: la Costituzione del 2014

Forte di una lunga tradizione costituzionale⁶, la Tunisia è stato il primo Paese del nord Africa ad intraprendere un cammino di cambiamento istituzionale nel 2011, dando avvio a quella che è stata definita la “primavera araba”.

Il 27 gennaio 2014 è stata approvata la nuova Carta costituzionale, che presenta caratteristiche proprie del costituzionalismo del ventunesimo secolo⁷.

² IDEA, *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Constitutionalism and the Rule of Law in North African Countries*, Analytical report, Webinar, 30 June 2020, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-constitutionalism-and-the-rule-of-law-in-north-african-countries-en.pdf>.

³ *Infra*, par. 3.

⁴ Décret Présidentiel n° 2021-117 du 22 septembre 2021, relatif aux mesures exceptionnelles.

⁵ Y. BEN ACHOUR, *Le compromis historique entre « Etat civil » et religion dans le néo-constitutionnalisme arabe post-révolutionnaire*, in *Le Blog de Yadh Ben Achour*, 7.09.2014, <http://yadhba.blogspot.com/2014/09/le-compromis-historique-entre-etat.html>.

⁶ Secondo alcuni autori la lunga tradizione costituzionale tunisina risalirebbe addirittura alla Costituzione di Cartagine del V secolo a.C. e uno dei suoi principali capisaldi è la Costituzione del 1861, concessa dal Bey Mohamed Es Sadok, locale governatore ottomano e vero sovrano *de facto* del Paese, durante il periodo di dominazione ottomana (1574-1881).

⁷ Il nuovo testo costituzionale presenta elementi che derivano dalla circolazione dei modelli e delle idee giuridiche. Si veda sul punto: T. GROPPI, *La Constitution tunisienne de 2014 dans le cadre*

* Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ Per una ricostruzione cronologica degli eventi in Tunisia si veda: T. ABBIATE, *La partecipazione popolare ai processi costituenti: l'esperienza tunisina*, Editoriale scientifica, 2016, pp. 259-264.

Il percorso che ha portato a questo successo è stato lungo e non privo di ostacoli, basti pensare agli episodi di violenza politica che hanno fatto da sfondo al processo costituente e alla sospensione dell'attività della *Assemblée Nationale Constituyente*, democraticamente eletta nel 2011, nell'agosto 2013⁸.

Ciononostante, le forze politiche elette all'interno dell'organo costituente hanno superato l'*impasse*, approvando con ampio consenso la nuova Costituzione tunisina (200 voti favorevoli, 4 astenuti e 12 voti contrari).

La carta tunisina ha un forte carattere compromissorio anche per via delle intense discussioni che hanno animato la fase costituente. Il processo si è caratterizzato infatti per un'ampia partecipazione, caratterizzata da contributi diretti della società civile, da sessioni di formazione internazionali e manifestazioni di piazza che hanno espresso il favore o la contrarietà a determinate posizioni⁹.

Al di là del carattere partecipato del processo costituente, il fatto che il testo costituzionale contenga principi fondamentali di diversa matrice e norme programmatiche che necessitano di attuazione è una caratteristica propria dei testi costituzionali, condivisa quindi anche dalle costituzioni di vecchia generazione, quelle cioè elaborate alla fine della seconda guerra mondiale¹⁰.

Dal punto di vista strutturale la Costituzione si compone di 149 articoli, organizzati in 10 capitoli e preceduti da un preambolo che richiama l'origine rivoluzionaria del testo ed esprime i valori fondanti il nuovo ordinamento costituzionale, quali l'appartenenza identitaria all'Islam e il rispetto dei principi cardine del

costituzionalismo democratico, il concetto di dignità, la separazione dei poteri, la sovranità popolare e la tutela dei diritti umani.

La convivenza dell'Islam con i principi liberal-democratici emerge fin dalle prime due disposizioni costituzionali: secondo l'art. 1, infatti, «La Tunisia è uno Stato libero, indipendente e sovrano; la sua religione è l'Islam, la sua lingua l'arabo e il suo regime la Repubblica», mentre l'art. 2 sancisce che «La Tunisia è uno Stato civile basato sulla cittadinanza, la volontà popolare e lo Stato di diritto». Il tema della "statualizzazione" dell'Islam è stato particolarmente discusso¹¹ e la dottrina si è a lungo interrogata sull'interpretazione di questo combinato disposto. Al termine del contendere sembra essere stato raggiunto l'accordo secondo cui l'art. 1 non attribuisca all'Islam il ruolo di religione di Stato, ma semplicemente di credo della maggioranza dei cittadini¹².

Per quanto riguarda il catalogo dei diritti, il testo include tutte le quattro generazioni di diritti: accanto a quelli civili, politici e sociali, classicamente presenti nelle Costituzioni post-seconda guerra mondiale (come il principio di uguaglianza uomo-donna, la libertà di d'opinione, pensiero, espressione, informazione e pubblicazione, il diritto di voto, il diritto alla salute, il diritto al lavoro, etc.), il testo prevede infatti anche alcuni nuovi diritti (ad esempio, il diritto d'accesso all'informazione, il diritto all'acqua, il diritto all'ambiente e i diritti dei disabili). Non a caso, secondo il report di Freedom House del 2021, dopo la rivoluzione del 2011 i cittadini tunisini hanno goduto di un livello di diritti politici e di libertà civili senza precedenti¹³.

Dal punto di vista della forma di governo, la scelta dei costituenti tunisini è stata quella di adottare una forma semipresidenziale con un esecutivo dualista – costituito da un Governo presieduto da un Capo del Governo e da un Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo per un mandato di cinque anni rinnovabile una sola volta (art. 71). Governo e Parlamento sono legati da

du "constitutionnalisme global", in *Constitutions*, janvier-mars 2016, n.1, pp. 1 ss. Più in generale sul costituzionalismo globale si veda: M.-C. PONTHEAU, "Global Constitutionalism" un discours doctrinal homogénéisant. L'apport du comparatisme critique, in *Jus Politicum*, n. 19, <http://juspoliticum.com/article/Global-Constitutionalism-un-discours-doctrinal-homogeneisant-L-apport-du-comparatisme-critique-1199.html>; D.S. LAW, M. VERSTEEG, *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*, in *California Law Review*, 2011, n. 99, p. 1162. IDEA, *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Constitutionalism and the Rule of Law in North African Countries*, Analytical report, Webinar, 30 June 2020, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-constitutionalism-and-the-rule-of-law-in-north-african-countries-en.pdf>.

⁸ A febbraio 2013 è stato ucciso l'avvocato e politico tunisino Chokri Belaid e a luglio 2013 Mohamed Brahmi, leader del partito di opposizione della sinistra tunisina *Corrente popolare*, membro dell'Assemblea costituente e fervente critico di *Ennahda*. Per un'analisi del processo costituente si veda: T. ABBATE, *La partecipazione popolare ai processi costituenti*, op.cit. pp. 120-134.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. SPADARO, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. II, Giuffrè, 2006, 1630 ss.; P. CALAMANDREI, Intervento all'Assemblea costituente 4 marzo 1947, http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it/pdf/seminari2014_calamandrei.pdf; T. GROPPi, *Menopaggio. La democrazia costituzionale del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 2020.

¹¹ Inizialmente *Ennahda* ha tentato di inserire nel testo costituzionale la *Shari'a* come fonte del diritto; in seguito alla persistente opposizione delle forze laiche del Paese, *Ennahda* ha però accettato di dialogare con le altre formazioni partitiche, rinunciando alle sue posizioni più estremiste. Si veda: T. ABBATE, *La partecipazione popolare ai processi costituenti: l'esperienza tunisina*, op.cit.

¹² H. REDISSI, *La constitution tunisienne de 2014*, in *Revue Esprit*, 2014, <http://www.esprit.presse.fr/news/frontpage/news.php?code=331>. Sull'interpretazione dell'art. 1 e sulla questione della posizione dell'Islam nell'ordinamento tunisino si veda anche: F. HACHED, *La laïcité: un principe à l'ordre du jour de la IIe République Tunisienne?*, in P. BLANC (cur.), *Révoltes Arabes. Premiers Regards*, L'Harmattan, Paris, 2012, pp. 25-32; L. LAVIE, *The Constitutionalization of the Civil State: The Self-Definition of Egypt, Tunisia and Yemen*, in *Religions* 2021, 12(4), 269 ss.

¹³ "Freedom House", *Freedom in the World 2021 - Tunisia*, 3 March 2021, <https://www.econet/en/document/2046543.html>.

un rapporto fiduciario, con conseguente ridimensionamento del ruolo del Presidente della Repubblica. A quest'ultimo sono attribuite funzioni attinenti alla politica esterna (relazioni internazionali, difesa, ecc.), mentre al Capo del Governo è assegnata la politica interna (economia, scuola, sanità, ecc.), in rapporto dialettico con i partiti presenti in Parlamento. Tale scelta è il risultato di un compromesso: *Ennahda* propendeva infatti per un assetto parlamentare, forte della consapevolezza di poter ottenere un'ampia maggioranza nelle consultazioni elettorali, mentre le forze politiche laiche preferivano l'istituzione di una forma di governo presidenziale, nell'ottica di avere un Presidente della Repubblica capace di controbilanciare la forza politica del partito islamico¹⁴.

Il potere legislativo è invece assegnato dalla Costituzione all'Assemblea dei rappresentanti del popolo, eletta a «suffragio universale, libero, segreto, diretto, onesto e trasparente, conformemente a quanto stabilito dalla legge elettorale» (art. 55).

Per quanto riguarda il potere giudiziario, la novità principale del nuovo testo è rappresentata dalla previsione normativa di una Corte costituzionale che eserciterà un controllo di costituzionalità degli atti normativi, sia *a priori* che *a posteriori* (art. 120). Questa scelta, oltre a inscrivere appieno il testo nell'alveo delle costituzioni dello stato di diritto del ventunesimo secolo, ricopre un'importanza cruciale per comprendere l'attualità e le difficoltà del processo di radicamento del costituzionalismo tunisino. L'organo di giustizia costituzionale ha infatti una rilevanza fondamentale nei sistemi democratici e rappresenta una novità assoluta per il costituzionalismo tunisino, che ha conosciuto solo un Consiglio costituzionale, istituito nel 1995. Consapevoli della portata di tale novità costituzionale, i costituenti tunisini hanno dunque previsto dapprima l'istituzione di un'istanza provvisoria incaricata del controllo di costituzionalità delle leggi¹⁵, e poi l'istituzione della Corte costituzionale vera e propria¹⁶.

Mentre i termini per l'instaurazione del primo organo sono stati rispettati, i termini per la seconda sono stati disattesi¹⁷ e il Paese si trova dunque privo di un organo di controllo di costituzionalità che operi al pieno delle sue funzioni. L'Istanza provvisoria per il controllo di costituzionalità delle leggi ha infatti poteri limitati: essa esercita un controllo di costituzionalità *a priori* (su richiesta del Presidente della Repubblica, del Capo di Governo o di almeno trenta deputati) e non può pronunciarsi sulle leggi in vigore¹⁸.

Sempre nell'ambito degli organi di garanzia, la Carta costituzionale prevede anche l'istituzione di alcune autorità indipendenti incaricate di occuparsi di determinate questioni specifiche, come i diritti umani o l'informazione audiovisiva. I membri di questi organi devono essere eletti dall'Assemblea dei rappresentanti del popolo e contribuiscono al consolidamento dei principi costituzionali.

Un'altra novità importante del nuovo testo costituzionale è la previsione di un intero capitolo, il VII (artt. 131-142), dedicato agli enti locali e al tema del decentramento. Tale scelta riflette la consapevolezza del nesso tra democrazia e decentramento e mira a risolvere i problemi derivanti dai forti squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese¹⁹.

La Costituzione prevede anche un procedimento aggravato per la revisione costituzionale, elemento questo che rivela ancora una volta come il nuovo testo costituzionale possieda gli elementi tipici degli Stati costituzionali di diritto.

La Carta si chiude con le disposizioni transitorie che fanno riferimento all'entrata in vigore delle disposizioni costituzionali.

Indubbiamente la nuova Costituzione tunisina ha inaugurato una fase storica nuova per il Paese e la mera adozione del testo non ha rappresentato che l'inizio del consolidamento del nuovo ordinamento costituzionale. Come tutti i testi

¹⁷ L'iter di creazione della Corte costituzionale è stato particolarmente travagliato: il 3 dicembre 2015 l'ARP ha approvato la legge organica n. 2015/50 relativa alla Corte costituzionale (per un'analisi della legge si veda: T. ABBATE, *TUNISIA – Approvata la legge che istituisce la Corte costituzionale*, in *DIPEC online*, 2016, n. 1, pp. 377-381). Conseguentemente, il Parlamento ha per lungo tempo discusso sui quattro candidati di nomina parlamentare in seno all'organo. Successivamente il Presidente della Repubblica Kais Saied ha rifiutato per tre volte di ratificare il progetto di legge di modifica della legge organica n. 2015/50 sulla creazione della Corte costituzionale che riduceva la maggioranza richiesta per l'elezione dei membri della Corte. Il rifiuto è stato motivato dal superamento dei termini di legge per l'elezione dei membri della Corte.

¹⁸ H. BEN ABDA, *The Provisional Instance of Tunisia: An Insufficient Substitute for a Constitutional Court*, 15 July 2021, <https://blog-iacl-aicd.org/2021-posts/the-provisional-instance-of-tunisia-an-insufficient-substitute-for-a-constitutional-court>.

¹⁹ G. MILANI, *Decentramento e democrazia nell'evoluzione costituzionale della Tunisia*, in *Federalismi-Focus Africa*, n. 2, 14/07/2014, pp. 1-28. L. TARCHOUNA, *Il decentramento territoriale: novità e sfide*, in T. GROPPI, I. SPIGNO (eds.) *Tunisia. La primavera della Costituzione*, cit., pp. 132-167.

¹⁴ M. OLIVETTI, *La forma di governo, tra parlamentarismo razionalizzato e semipresidenzialismo*, in T. GROPPI, I. SPIGNO (eds.), *Tunisia. La primavera della Costituzione*, Carocci, 2015, 129-151; D. PICKARD, *Al-Nahda: Moderation and Compromise in Tunisia's Constitutional Bargain*, in J.O. FROSTINI, F. BIAGI (Eds.), *Political and Constitutional Transitions in North Africa. Actors and Factors*, Routledge, 2017, pp. 4 ss.

¹⁵ L'art. 148 c. 7 della Costituzione stabilisce che entro tre mesi dall'entrata in funzione dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo (d'ora in poi ARC) quest'ultima approvi una legge organica che istituisce l'istanza provvisoria per il controllo di costituzionalità. L'ARC tunisina ha infatti approvato il 18 aprile 2014 la legge organica n. 2014-14 relativa alla creazione dell'istanza.

¹⁶ L'art. 148 c. 5 della Costituzione prevedeva la creazione della Corte costituzionale entro 1 anno dalle prime elezioni legislative.

fondamentali, essa è ricca infatti di norme programmatiche, che necessitano di forze politiche che se ne facciano portavoci e diano loro attuazione tramite leggi ordinarie. La fase di attuazione si è avviata, basti pensare alle elezioni regolari che si sono svolte sia nel 2014 che nel 2019 sotto il controllo di un'autorità nazionale indipendente (l'ISIE), alle elezioni del Consiglio Superiore della Magistratura e dell'Istanza provvisoria per il controllo di costituzionalità delle leggi ed alle elezioni locali del 2018. Tuttavia, vi sono anche ombre nel processo di radicamento della Costituzione, *in primis* la mancata istituzione della Corte costituzionale e il diffuso sentimento di disillusione di larga parte della popolazione²⁰. In questo quadro si colloca la profonda crisi politica apertasi nell'estate del 2021.

3. La crisi politica apertasi nell'estate del 2021

In un contesto caratterizzato da corruzione endemica, sfide economiche e minacce alla sicurezza del Paese, unitamente a disparità sociali dilaganti e ad una crisi sanitaria senza precedenti, si è aperta una crisi politica il cui esito è ancora da definire.

Per comprendere la situazione attuale è però necessario ripercorrere brevemente gli sviluppi politici avvenuti dalle prime elezioni libere del Paese.

Le elezioni politiche e presidenziali che si sono svolte nel 2014 e nel 2019 hanno rappresentato una tappa fondamentale del processo di democratizzazione del Paese.

Le elezioni legislative dell'ottobre 2014 hanno portato ad un'alternanza al potere, in quanto sono state vinte da un partito dichiaratamente laico, *Nida Tunes*, mentre quelle per l'Assemblea costituente, nel 2011, avevano visto l'affermazione del partito di ispirazione religiosa *Ennahda*, che aveva guidato i governi negli anni della transizione.

Nelle successive elezioni legislative dell'ottobre 2019, nessun partito ha superato il 20 per cento dei voti e si è delineata una situazione di elevata frammentazione politica: i maggiori partiti tunisini, in particolare *Ennahda* e *Qalb Tounes*, hanno ottenuto un netto ridimensionamento, e sono emersi nuovi movimenti come *Attayar* (liberali), il *Movimento Achaab* (socialisti), la Coalizione *Karama* (conservatori) e il Partito Destouriano Libero (anti-islamista) ed altre piccole formazioni.

I Governi succedutesi dal 2014 al 2021 hanno faticato a trovare risposte a problemi endemici come la crisi economico-finanziaria, le disparità regionali e la disoccupazione. A queste difficoltà si è aggiunta la crisi pandemica che ha

colpito duramente il Paese²¹ ed ha inciso in maniera pesante su un sistema sanitario già a pezzi, nonché sul settore del turismo, fondamentale per l'economia tunisina²².

Per quanto riguarda invece le elezioni presidenziali: nel 2014 è stato eletto Béji Caied Essebsi, già membro di numerosi Governi succedutisi durante la lunga Presidenza della Repubblica di Habib Bourghiba (1957-1987). Il Presidente è deceduto il 25 luglio 2019 e si è reso necessario, dunque, ricorrere ad elezioni anticipate, che si sono tenute quasi in contemporanea con le elezioni politiche del 2019. Le elezioni sono state vinte da un *outsider*, Kais Saïed, un politico indipendente e docente di diritto costituzionale all'Università di Tunisi, che è ora il protagonista indiscusso della crisi in corso²³. Sua è stata infatti la decisione del 25 agosto 2019 di destituire il Primo Ministro, il Ministro della Difesa e il Ministro della Funzione Pubblica, sospendere per trenta giorni l'attività parlamentare, revocare l'immunità dei parlamentari ed imporre il coprifuoco notturno dalle 19 alle 6 in tutto il Paese.

Questa decisione, come si è già detto, è stata giustificata con il ricorso all'art. 80 della Costituzione che consente al Presidente della Repubblica di adottare misure eccezionali dinanzi ad un pericolo imminente per le istituzioni nazionali, la sicurezza e l'indipendenza dello Stato. La disposizione prevede una serie di condizioni: il Presidente deve consultarsi con il Capo di Governo e il Presidente dell'Assemblea dei rappresentanti del popolo (d'ora in avanti ARP); nonché informare il Presidente della Corte costituzionale; inoltre, l'ARP è considerata in riunione permanente e trenta giorni dopo l'entrata in vigore delle misure eccezionali la Corte costituzionale è chiamata a verificare se la situazione eccezionale persiste; ed infine, il Presidente deve informare ufficialmente il popolo.

Il ricorso a tale disposizione, in assenza della Corte costituzionale, ha sollevato numerosi dubbi di legittimità, nonché preoccupazione e indignazione sia

²¹ Come è stato messo in luce, il numero di morti per covid è stato tra i più alti al mondo rispetto alla popolazione. C. SBAILÒ, *Il fallimento dei Fratelli musulmani e la crescita dell'opinione pubblica nella Ummah. Una lettura della crisi costituzionale tunisina*, in *DPCE Online*, n.3, p. 3142.

²² The Arab Weekly, *Tunisia's Tourism sector shows signs of recovery*, 19 gennaio 2020, <https://the-arabweekly.com/tunisia-tourism-sector-shows-signs-recovery>.

²³ Le elezioni del Presidente della Repubblica sono state definite da taluni osservatori "plebiscitarie" dato l'ampio margine di vittoria del candidato indipendente (75%). In linea con l'esito delle elezioni presidenziali, dal 2019 ad oggi il Presidente si è distinto per un rapporto forte col corpo elettorale, mentre non ha nascosto la sua insofferenza per il sistema partitico tunisino. Sul punto si veda. C. SBAILÒ, *Il fallimento dei Fratelli musulmani e la crescita dell'opinione pubblica nella Ummah. Una lettura della crisi costituzionale tunisina*, op.cit., p. 3138.

²⁰ KAS Regional Program Political Dialogue South Mediterranean, *Trust in Political Institutions in the MENA – KAS PolDiMed Survey*, February 2021, <https://www.kas.de/documents/282499/282548/Trust+in+Institutions+Report+KAS+PolDiMed+Survey.pdf/d00f2a52-7f07-9c2e-f277-9f2a28f268f3?version=1.0&ct=1614256027286>.

all'interno del Paese²⁴ – dove però il Presidente della Repubblica sembra godere ancora di supporto e popolarità²⁵ – che all'estero²⁶.

I principali aspetti problematici della decisione del Presidente della Repubblica hanno riguardato il fatto che l'art. 80 prevede un coinvolgimento diretto della Corte costituzionale, organo che tuttavia – come è già stato sottolineato – non è stato ancora istituito in Tunisia, e la sospensione dell'attività parlamentare. Alcuni osservatori hanno poi visto un parallelismo con quanto accaduto in Egitto nel 2012, quando il governo del Presidente Mohammed Morsi, esponente di spicco della Fratellanza musulmana, democraticamente eletto, fu rimosso il 3 luglio 2013 con un colpo di Stato²⁷. Altri si sono invece concentrati sulle cause sociopolitiche della crisi e sulla radicalità delle misure d'eccezione disposte dal Presidente della Repubblica²⁸.

Indubbiamente il tema della forma di governo scelta dai costituenti è centrale e le dimissioni del primo ministro con conseguente concentrazione del potere esecutivo nelle mani del Presidente della Repubblica sembrano dare ragione a chi aveva evidenziato alcune criticità nella scelta di prevedere una figura presidenziale forte²⁹. Il decreto presidenziale del 22 settembre, che proroga la sospensione dell'attività

parlamentare, sospende l'immunità parlamentare e dichiara la stessa Costituzione sospesa, ad eccezione del preambolo e dei Capitoli I e II dedicati ai diritti e alle libertà e di tutte le disposizioni che non sono in contrasto con il decreto presidenziale, suscita preoccupazione. Desta inquietudine anche il fatto che le disposizioni finali del summenzionato decreto stabiliscano che il Presidente della Repubblica, insieme ad una commissione che verrà istituita con apposito decreto, elaborerà progetti di modifica della Costituzione del 2014 che verranno poi sottoposti a referendum. Lo strumento referendario in sé non assicura infatti un esito democratico³⁰ e non è un caso, infatti, che la scelta dei costituenti nella transizione costituzionale sia stata quella di prevedere il referendum solo in via residuale³¹.

D'altro canto, il decreto presidenziale stabilisce che il regime transitorio istituito "si fonda sulla separazione dei poteri, consacra lo stato di diritto e garantisce i diritti e le libertà e la realizzazione degli obiettivi della rivoluzione del 17 dicembre 2010 relativa al lavoro, la libertà e la dignità nazionale" (art. 22 del decreto presidenziale del 22 settembre 2021). La separazione dei poteri non sembra però essere pienamente rispettata, dal momento che il Parlamento è sospeso e l'attività legislativa verrà svolta tramite decreti legge, e che non vi è un organo di giustizia costituzionale. Sul rispetto dei diritti fondamentali e degli obiettivi della rivoluzione non è ancora possibile pronunciarsi, dato il breve lasso di tempo intercorso dalla promulgazione del decreto legge, ma anche in questo caso l'assenza di organi di garanzia è un aspetto problematico.

Benché la situazione non sembri essere rosea e il timore di una deriva autoritaria si stia levando, appare prematuro parlare di un autunno tunisino. Il fatto che anche durante la fase costituente vi siano stati gravi problemi e alcune battute d'arresto³², ma si sia comunque riusciti a raggiungere un ampio consenso su un testo costituzionale nuovo e capace di segnare un nuovo inizio, fa bene sperare.

³⁰ J. BLOUNT, *Participation in Constitutional Design*, in T. GINSBURG AND R. DIXON (eds.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, 2011, p. 50. Sul tema si veda anche: A. SAATI, *The Participation Myth. Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*, Umeå University, 2015, p. 34. J. ELSTER, *Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process*, in *Duke Law Journal*, 45(2), 1995, pp. 364–96.

³¹ La procedura di approvazione del testo costituzionale era particolarmente complessa e prevedeva che esso fosse approvato dapprima dall'Assemblea in seduta plenaria, articolo per articolo, a maggioranza assoluta, e poi nel suo complesso da una maggioranza dei due terzi dei componenti della stessa; nel caso in cui tale maggioranza non fosse stata raggiunta, il progetto sarebbe stato sottoposto, entro un mese, ad una seconda votazione, nella quale sarebbe stata necessaria la stessa maggioranza qualificata dei 2/3; qualora tale maggioranza non fosse stata conseguita, si sarebbe dovuto procedere ad un referendum popolare e la costituzione sarebbe stata ritenuta approvata col voto favorevole della maggioranza dei votanti. Tale eventualità non si è tuttavia verificata.

³² Come è stato ricordato prima, il processo costituente ha visto due omicidi politici e la sospensione temporanea dell'attività dell'Assemblea Costituente. Si veda nota n. 8.

²⁴ *Communiqué de l'Association Tunisienne de Droit Constitutionnel du 26 juillet 2021*, <https://www.facebook.com/ATDCTN/photos/a.908521492532068/4553631094687738>; Y. YADH BEN ACHOUR, *A Tunisi l'ultimo atto del colpo di Stato*, in *Il Manifesto*, 28.07.2021, <https://ilmanifesto.it/a-tunisi-lultimo-atto-del-colpo-di-stato/>; EURO MED, *TUNISIA: What future for human rights and democracy?*, 27.08.2021, <https://euromedrights.org/publication/tunisia-what-future-for-human-rights-and-democracy/>; E. JRAD, *Constitutional or Unconstitutional: Is That the Question?*, in *Arab reform*, 3.08.2021, <https://www.arab-reform.net/publication/constitutional-or-unconstitutional-is-that-the-question/>.

²⁵ *Le 25 Juillet propulse la popularité de Kaïs Saïed et Rached Ghannouchi creuse toujours*, 6.08.2021, <https://www.tunisienumerique.com/le-25-juillet-propulse-la-popularite-de-kais-saied-et-rached-ghannouchi-creuse-toujours/>. D'altro avviso è stato invece il partito di maggioranza relativa, *Ennahda*, che ha gridato al colpo di Stato e ha invocato il ritorno alla democrazia, invitando i suoi sostenitori a scendere in piazza. *Pro e contro Saïed, in piazza si affrontano le due Tunisie*, in *Il Manifesto*, 19.09.2021, <https://ilmanifesto.it/pro-e-contro-saied-in-piazza-si-affrontano-le-due-tunisie/>.

²⁶ C. SBAILÒ, *Il fallimento dei fratelli musulmani*, cit.; M. OLIVETTI, *La Tunisia in stato di eccezione*, op.cit.; G. SPANO, *"Le Président qu'on aime!"*: brevi riflessioni sulla congiuntura tunisina, tra acclamazioni popolari e implicazioni costituzionali, in *Diritti Comparati*, 1.10.2021, <https://www.diritticomparati.it/le-president-quon-aime-brevi-riflessioni-sulla-congiuntura-tunisina-tra-acclamazioni-popolari-e-implicazioni-costituzionali/>.

²⁷ C. SBAILÒ, *Il fallimento dell'Islam popolare, il conflitto intrasunnita e i rischi per l'Europa*, in *Huffingtonpost* 3/08/2021, https://www.huffingtonpost.it/entry/il-fallimento-dellislam-popolare-il-conflitto-intrasunnita-e-i-rischi-per-leuropa_it_6107eb92e4b0d1b96e6827eb.

²⁸ M. OLIVETTI, *La Tunisia in stato d'eccezione*, in *DPCE Online*, vol. 48, n. 3, 2021, pp. 3125-3135.

²⁹ F. BIAGI, *North Africa and the Middle East after the Arab uprisings: a new separation of powers?*, in A. BARAGLIA, C. FASONE, L. P. VANONI (eds.), *New Challenges to the Separation of Powers Dividing Power*, Edward Elgar Pub, 2020, pp. 224–243.

Così come durante il processo costituente la società civile ha svolto un ruolo di primo piano, anche ora questa componente – benché in parte disillusa – è capace di promuovere il superamento dell'*impasse*. Significativa a tal riguardo è l'iniziativa dell'Unione Generale del Lavoro della Tunisia (UGTT), il grande sindacato storico, nonché vincitore del premio Nobel per la pace nel 2015, che ha proposto un'agenda per uscire dalla crisi, che tenga conto anche della sua precedente proposta di avviare un dialogo nazionale per risolvere i problemi³³.

4. Conclusioni

Indubbiamente la cd. area MENA è complessa ed è difficile da osservatori esterni esprimersi a riguardo. Basti pensare allo spiazzamento che le c.d. primavere arabe hanno creato nei Paesi occidentali e al dibattito che ha fatto da sfondo alle difficili transizioni costituzionali avviate a fatica in questi Paesi circa la compatibilità di principi democratici e principi islamici.

Innanzitutto, ogni Paese dell'area presenta caratteristiche proprie e elementi di comunanza con i Paesi vicini e si inserisce in un contesto globale più ampio.

La Tunisia nello specifico vanta un "eccezionalismo" dato da alcune caratteristiche storiche del Paese, quali una storia costituzionale pregressa, un relativo secolarismo della sfera pubblica, l'emancipazione femminile, l'assenza di un potere determinante dell'Esercito e la presenza di una classe media istruita. Queste caratteristiche già vent'anni fa avevano fatto sostenere a Samuel Huntington che il Paese si sarebbe unito alla c.d. "terza ondata di democratizzazione"³⁴. Questo auspicio sembra essersi realizzato nel 2014 con l'adozione del nuovo testo costituzionale che combina elementi del costituzionalismo occidentale proprio con elementi del costituzionalismo islamico, tanto che alcuni osservatori descrivono la forma di stato tunisina una "islamocrazia" caratterizzata dalla presenza di istituzioni democratiche e di una attiva società civile, con una leggera influenza di leggi e norme islamiche sulla vita politica e sociale³⁵. Sebbene l'esito di un cambiamento costituzionale non sia necessariamente il consolidamento democratico, nel caso della Tunisia molteplici fattori fanno propendere per questo risultato³⁶. Questa riuscita

è senz'altro favorita dalla maggiore stabilità geopolitica rispetto ad altri Stati. Basti pensare agli sviluppi egiziani in seguito alle rivolte di piazza Tahir, o alla situazione marocchina, dove la monarchia di Mohammed VI è riuscita sì a tenere saldo il potere, ma non vi è stata una vera e propria democratizzazione³⁷.

Come è stato messo in luce, il processo di radicamento del costituzionalismo tunisino è però ancora in corso e presenta alcune difficoltà. È bene però ricordare che anche le democrazie sorte dalle ceneri della seconda guerra mondiale, Italia *in primis*, hanno avuto le loro difficoltà e, ci si potrebbe spingere a dire, continuano ad avere i loro scogli. Il consolidamento delle democrazie costituzionali è infatti un processo, che dipende da vari fattori, quali le forze politiche interne al Paese ed il contesto locale ed internazionale.

Senza dubbio, il difficile radicamento della Costituzione tunisina si inserisce in un contesto globale difficile, caratterizzato da una pandemia mondiale, vecchie e nuove sfide securitarie, ampi movimenti migratori e una crisi economica e sociale che si protrae ormai da molti anni.

Dal punto di vista dello stato di diritto, già le stesse democrazie consolidate presentano aspetti di regressione e non deve quindi stupire che anche le nuove democrazie siano in crisi³⁸.

Circa la crisi attuale sembra prematuro parlare di "dittatura costituzionale", un concetto usato per descrivere un contesto dove individui e istituzioni hanno il diritto di istituire regole e decisioni vincolanti senza alcun controllo da parte di autorità superiori, in una situazione in cui vi sono limitazioni procedurali e sostanziali dei diritti³⁹. Nondimeno gli ultimi sviluppi destano preoccupazione e quello che sta succedendo nel piccolo Paese dell'altra sponda del Mediterraneo merita di essere osservato con attenzione.

³³ UGTT, *Feuille de route politique de l'UGTT – Tout ou presque repose sur Kaïs Saïed*, 10.09.2021, <https://www.businessnews.com.tn/feuille-de-route-politique-de-lugtt-tout-ou-presque-repose-sur-kaïs-saïed>, 519, 112016, 3.

³⁴ S. HUNTINGTON, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century* (1991), trad. it. *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Il Mulino, 1995.

³⁵ A. ETZIONI, *Tunisia: The First Arab Islamocracy*, 26 October 2011, <https://nationalinterest.org/commentary/tunisia-the-first-arab-islamocracy-6084>.

³⁶ A.M. PORRAS-GÓMEZ, *Limitation Clauses and Constitutional Transformation: The Case of the New Arab Constitutions*, in *Muslim World Journal of Human Rights*, 2021, vol. 18, n. 1, pp. 1-25.

³⁷ R. GROTE, T. J. RÖDER, *Constitutionalism, Human Rights, and Islam after the Arab Spring*, OUP, 2016.

³⁸ Sulla regressione democratica si veda: A. HUQ - T. GINSBURG, *How to lose a constitutional democracy*, in *UCLA L. Rev.*, 2018, vol. 65, pp. 80 ss.

³⁹ S. LEVINSOHN, J. M. BALKIN, *Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design*, *Minn. L. Rev.*, vol. 2010, 94, pp. 1789 ss. Available at https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1220&context=fss_papers.

I CONTEMPORANEI DEL FUTURO

*Un classico è una esperienza radicale, un incontro che ci modifica,
non un ritrovamento di aspetti reperibili in altri*

Giuseppe Pontiggia, *I contemporanei del futuro*

Partiti e democrazia a settant'anni dalla pubblicazione del "classico" di Maurice Duverger*

di MARCO PLUTINO

SOMMARIO: 1. "*Les partis politiques*". Un "classico"? – 2. La connessione tra sistemi elettorali e sistemi di partito, e oltre, i tipi di democrazie: limiti di un'analisi. – 3. Il "dualismo" duvergeriano: una chiave di volta analitica fragile. – 4. "Leggi" sui sistemi elettorali e coordinamento strategico dei candidati e dei partiti: partiti a vocazione maggioritaria e strategie (e alleanze) pre-elettorali. – 5. Uno studio sui partiti o contro i partiti (e il sistema rappresentativo-parlamentare)?

1. "*Les partis politiques*". Un "classico"?

Quando il trentaquattrenne Maurice Duverger pubblica, per i tipi di Armand Colin, nel 1951 "*Les partis politiques*", le monografie delle scienze giuridiche, politiche e sociali centrate sulla dimensione organizzativa dei partiti si limitavano ad un paio di lavori su specifiche esperienze, sia pure con qualche pretesa di ordine generale, ovvero Ostrogorski per i partiti anglosassoni e Michels con riferimento al partito socialdemocratico tedesco¹. Duverger, che a tal proposito conia la definizione, sicuramente eccessiva, di "scienza dei partiti", aveva quale unico precedente di inquadramento generale la fondamentale disamina di Weber in «Economia e società» (1922), primo tentativo di una classificazione dei partiti e dei sistemi dei partiti, con proiezione sulle forme di esercizio del potere, a partire dalle loro caratteristiche strutturali. In Italia la monografia di Duverger sarà tradotta e pubblicata in seconda edizione (1954) nel 1961 per le Edizioni di Comunità, all'inizio del decennio dei grandi convegni dei partiti italiani repubblicani. In contemporanea all'anno di uscita in Francia del libro arriveranno gli importanti contributi² di Sigmund Neumann e di Gabriel Almond, anche se va ricordato

* Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ Senza dimenticare l'antica (forse troppo) monografia di J. K. Bluntschli del 1868 («Charakter und Geist der politischen Parteien») e, naturalmente, l'opera di H. Triepel del 1928 («Die Staatsverfassung und die politischen Parteien»).

² Di seguito si citano autori, e implicitamente i loro prodotti, che hanno reso fondamentali contributi in tema di partiti, ma non si riportano in modo specifico le loro opere, salvo per quelle strettamente giuridiche o quando non sia necessario allo svolgimento della successiva argomentazione, in quanto il richiamo è solo tangenziale ad una collocazione materiale e temporale dell'opera di Duverger. Ad ogni modo i riferimenti bibliografici completi possono rinvenirsi in voci enciclopediche di scienze politiche riferite ai partiti, ad es. S. BARTOLINI, *Partiti e sistemi di partito*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VI, Roma, 1996, p. 531-32, o in manuali di scienza della politica, soprattutto se

che le prime speculazioni dello studioso francese sui partiti e sulle leggi elettorali risalgono ad anni prima, rimontando fino al 1946. La sua opera attirò negli anni '50 l'attenzione di importanti studiosi tra cui, oltre al citato Neumann, Epstein, Engelmann e Hermens. A quel tempo la dottrina italiana e tedesca si erano già esercitate con risultati notevoli sul tema del partito politico ma, salvo rare eccezioni, in contesti profondamente segnati dal modo d'essere del regime politico³. In Italia, in particolare, l'attenzione verso il partito si ricollegava alla riflessione sui principi di struttura del regime fascista e alla teorizzazione della funzione di indirizzo politico. Alla fine degli anni '40, in un contesto ormai transitorio o repubblicano, interverranno i notevoli studi in chiave prevalentemente comparata di Giuseppe D. Ferri⁴ e la pionieristica monografia di Pietro Virga⁵. È però proprio dall'opera del Duverger, più che da quest'ultima, pur assai più rifinita sul piano tecnico-giuridico, che ripresero slancio gli studi partitici in Italia, a partire dalle riflessioni in contrappunto di Giovanni Sartori. In campo costituzionalistico, due studiosi, Leopoldo Elia e Serio Galeotti⁶, riflettevano a fondo, a partire dalla idee

più tendenti alla sistemazione delle bibliografie e dei temi, se non all'eshaustività, come ad es. il prezioso G. SOLA, *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996, *passim*. Agli autori citati nel testo potrebbero aggiungersi Loewenstein e La Palombara e Wiener.

³ Si ricordi, quali eccezioni, la citata opera di Trierer e i riferimenti ai partiti di H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in Id., *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Il Mulino, Bologna, 1970, pp. 23-25, ove si trova la celebre affermazione kelseniana sulla indispensabilità dei partiti in democrazia: «solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza i partiti politici».

⁴ G. D. FERRI, *Leggi elettorali degli Stati Uniti d'America*, Firenze, Sansoni, 1946 e Id., *Studi sui partiti politici*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, s.d. (ma 1950).

⁵ P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948. A suggello di una stagione ormai al termine non si può dimenticare il saggio postumo di V. E. ORLANDO, *Sui partiti politici. Saggio di una sistemazione scientifica e metodica* (1953), in Id., *Scritti giuridici vari (1941-1952)*, Giuffrè, Milano, 1955, p. 599 ss., edito successivamente all'opera di Duverger. Merita di essere ricordato che lo studioso nonagenario legge l'opera e in una disamina che parte dai classici citati in apertura di questo saggio (Michels, Bluntschli) e che arriva fino alla coeva opera dello studioso francese conclude che la materia dei partiti non si lasciava facilmente in quadrare, mancando tuttora di un "ubi consistam", apparendo i partiti ancora privi di una sfera scientifica e disciplinare cui appartenere in prevalenza (p. 605), per quanto si trattasse ormai di un "fenomeno centrale di tutto il diritto pubblico" (p. 617).

⁶ Il primo con L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categorie e rappresentanza politica*, in AA.Vv., *Partiti e democrazia. Atti del terzo Convegno nazionale di studio della D.C.*, San Pellegrino Terme, 13-16 settembre 1963, Edizioni Cinque Lune, Roma, 1963, 107 ss.; Id., *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto fra partiti e istituzioni*, in AA.Vv., *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, (Atti del Convegno di studi promosso dal Comitato regionale della Democrazia Cristiana lombarda, Cadenabbia, 18-19 settembre 1965), edito a cura dei Comitato regionale DC lombarda, 1965, pp. 67 ss., e in termini di sistemazione nella forma di governo (e di Stato), L. ELIA, *Primo ministro (diritto comparato)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIII, 1966 e Id., *Governo (forme di)*, in *Enc. Giur.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

del Duverger, sul ruolo dei partiti in rapporto alla forma di governo, su un terreno di impegno culturale anti-gollistico e comunque piuttosto critico verso agli sviluppi costituzionali francesi⁷.

La monografia di Duverger sui partiti politici è certamente un classico, in alcuni dei sensi possibili dell'espressione - ad es. presentati da Italo Calvino o Giuseppe Pontiggia e, come tali, noti in Italia⁸ - ma sull'affermazione si potrà tornare solo dopo una esposizione sommaria dei suoi contenuti e, *funditus*, dopo una discussione a fondo delle sue argomentazioni.

Per l'intera prima parte l'opera si occupa dei partiti trattati sotto gli aspetti organizzativi: strutture, elementi di base, articolazioni, membri dei partiti, direzioni. La disamina riprende spesso posizioni elitiste, mostrando il volto spesso oscuro del potere⁹. Si tratta di una parte dell'opera sicuramente ancora interessante, anche per la ricca aneddotica richiamata ma essenzialmente ordinatrice nell'ambito di una riflessione che si direbbe di sociologia dei partiti. La sua utilità è oggi, almeno per il giurista, di tipo informativo, e del resto sono quasi inesistenti i riferimenti a regole giuridiche. Al tempo diede sicuramente, peraltro, un contributo di rilievo agli studi giuridici in ordine alla comprensione del fenomeno partitico, in cui gli aspetti organizzativi sono dominanti.

La seconda parte dell'opera, invece, dedicata ai «sistemi di partito»¹⁰, che comprende l'espressione delle famose «leggi duvergeriane» sulla connessione tra sistemi elettorali e sistemi partitici, e attraverso le ricadute sui sistemi politici prosegue con una riflessione sulle forme di coordinamento tra partiti e candidati e procede

⁷ È ben noto che lo studio S. GALEOTTI, *La nuova Costituzione francese*, Giuffrè, Milano, 1960, *passim*, recchi quale sottotitolo «*Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica*», e ne era apparsa una versione già sugli Studi urbinati nel 1958, quindi ben precedente alla stessa riforma del 1962. Una serie di studi in cui l'approccio della riforma dei partiti viene sostituito gradualmente da un approccio alla riforma istituzionale, su motivi fortemente segnati dall'influenza di Duverger, è S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, Giuffrè, 1983, *passim*. Dell'autore di particolare rilievo anche S. GALEOTTI, *La proposta del "Gruppo di Milano" per un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura*, in *Giur. cost.*, 1991, I, pp. 669 ss., che costituisce un po' una *summa* e un bilancio delle idee istituzionali dell'autore.

⁸ I. CALVINO, *Perché leggere i classici*, Mondadori, Milano, 2002, *passim* [ma con riferimento al saggio specifico: 1981], pp. 5 ss. e, volutamente più impressionistico che programmatico, G. PONTIGGIA, *I contemporanei del futuro*, Mondadori, Milano, 1998, *passim*.

⁹ Es. «i dirigenti dei partiti hanno una tendenza naturale a conservare il potere», «più frequenti delle manipolazioni meccaniche [...] sono le manipolazioni psicologiche dei votanti», le opposizioni nei congressi nazionali sono più che altro lotte tra i dirigenti «egualmente espressi dall'autocrazia», piuttosto che una forma di resistenza democratica degli aderenti; i *bosses* americani «sanno come fabbricare una elezione», etc.; M. DUVERGER, *I partiti politici*, Edizione di Comunità, Milano, 1961 [ed. orig. 1954], pp. 183 ss.

¹⁰ M. DUVERGER, *op. cit.*, pp. 263 ss.

sempre più serrata stringendo sul tema dei sistemi di governo, ha avuto un'enorme fortuna, anche se non tutte le implicazioni furono comprese subito a fondo. Nell'ambito di questa seconda parte, in parte superata, esiste una trama sottesa di cui si dirà presto che rappresenta il lascito più duraturo e fecondo, sia pure discutibilmente, dell'opera. Nell'opera di fresca pubblicazione essa non era facilmente visibile anche per la novità dei contenuti e l'arditezza dell'analisi, ma poi è stata sempre più chiaramente identificata e discussa dagli anni '60, anche nel contesto della restante produzione di Duverger e nell'Italia del 2021 rappresenta tuttora un punto di riferimento imprescindibile per una discussione nella comunità scientifica delle linee di politica istituzionali vigenti e *de jure condendo*. Ci riferiamo all'emersione dell'idea della democrazia "immediata", un tema la cui discussione è parte essenziale della transizione istituzionale italiana quasi quarantennale, apertasi almeno formalmente nel 1992-93.

2. La connessione tra sistemi elettorali e sistemi di partito, e oltre, i tipi di democrazie: limiti di un'analisi.

All'opera di Duverger si deve innanzitutto una fortunata, ma oggi relativamente inattuale, tassonomia delle tipologie di partito (liberale, socialista, comunista, fascista) in ragione delle caratteristiche delle loro unità di base (comitato, sezione, cellula, milizia), a cui corrispondevano, per conseguenza, anche altrettanti tipi di adesione, risorse dei membri, luogo di adesione, tipologia di struttura nonché, di massima, un certo numero di aderenti. Importante e innovativa, anche rispetto agli originali precedenti, è la sua distinzione tra partiti di massa a struttura «diretta», con adesioni individuali di militanti, e a struttura «indiretta», fatta di associazioni, federazioni ed esperienze preesistenti¹¹. Di interesse storico ma sicuramente molto rilevante è la connessa distinzione che appare fin dalle pagine introduttive della monografia tra partiti parlamentari (o «ad origine interna») e partiti extraparlamentari (o «a origine esterna»), derivante dalla connessione tra organizzazioni (proto)partitiche, suffragio e parlamento. Distinzione che appare meno descrittiva e superata alla luce delle idee dell'Autore, severo critico della chiusura cetuale della politica e del trasfughismo parlamentare, e che pertanto si intreccia con i motivi di fondo dell'opera duvergeriana.

Stefano Bartolini nel 1996 riconosceva che la tipizzazione di Duverger in base a fattori organizzativi resta probabilmente il tentativo più compiuto e sistematico

svolto nella letteratura scientifica in tema di partiti¹². Ciò non toglie che esso fu presto superato dalle assai più moderne teorizzazioni già negli anni '60 di Sartori e Kirchheimer (nonché Lipset, Rokkan, Panebianco e così via). Per non dire del pionieristico lavoro di Downs¹³, pubblicato solo sei anni dopo da "*Les partis politiques*" e che laddove presenta un modello di competizione partitica sembra davvero il prodotto non solo di un'altra sensibilità e di altri inquadramenti disciplinari ma di un'altra era della riflessione scientifica dove la ripresa dei temi elitistici, attraverso la riflessione di Schumpeter, apre a prospettive di radicale innovazione dell'approccio del tema della democrazia, sia per l'aperta analogia tra democrazia e mercato (si ricordi la celebre tesi: «i partiti formulano proposte politiche per vincere le elezioni; non cercano di vincere le elezioni per realizzare proposte politiche»), sia per la proposizione di una teoria della competizione spaziale davvero "scientifica", quanto quella di Duverger appare per molti versi proto-scientifica.

Può invece dubitarsi di quanto scrive Pierre Avril, ovvero che con Duverger si acclara per la prima volta che i partiti sono un fenomeno specificamente moderno, risalente alla prima metà dell'Ottocento, da distinguersi rispetto alle fazioni. Una realtà che già Weber riconduceva alle Costituzioni rappresentative e la dottrina italiana, e non solo, alla natura dei regimi di massa, per non dire delle affermazioni in tema già chiarissime di Hans Kelsen, che abbiamo richiamato *supra* in nota. Certamente però la classificazione di Duverger manifesta un'attenzione inedita agli aspetti del partito di massa in democrazia che per certi versi la dottrina kelseniana presuppone ma non sviluppa, e anticipa in parte la fortunata idea del "partito pigliatutti" di Kirchheimer.

Il lascito forse maggiore di Duverger, a partire dalla sua prima monografia, dove trovano sistemazione anche spunti precedenti, è la connessione, e il relativo tentativo di sistemazione, tra il sistema rappresentativo e i sistemi elettorali. Intuizione feconda, come riconosce anche Giovanni Sartori¹⁴, che va anche oltre l'appropriatezza delle soluzioni proposte. Duverger è l'autore che con più chiarezza punta sull'elemento organizzativo per distinguere i partiti e riconnetterli in sistema, anche se con il tempo l'indagine sugli aspetti di funzionalità e sul rendimento del sistema prenderà il sopravvento ed è del resto ben presente nel testo.

¹² S. BARTOLINI, *Partiti e sistemi di partito*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VI, Roma, 1996, p. 522.

¹³ A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Brothers, New York, 1957 (trad. it., il Mulino, Bologna, 1988).

¹⁴ G. SARTORI, *Rappresentanza*, in Id., *Elementi di teoria politica*, il Mulino, Bologna, 1987 [ma 1968], p. 289.

¹¹ Un'esplicita ripresa di questo motivo duvergeriano in P. CASTAGNETTI, *Conti di più la periferia*, Il Popolo, 17 dicembre 1988, dove l'autore sostiene la natura della Democrazia Cristiana come partito «indiretto», e afferma che tale natura era posseduta anche dal Partito popolare.

Allo studioso francese si ascrive la classificazione dei sistemi partitici tra monopartitici, bipartitici, multipartitici: il primo costituito da un divieto di istituire ulteriori partiti, gli altri influenzati invece da apposite “leggi” sociologiche di influenza, con l’associazione (di seguito saremo più precisi sull’espressione) tra sistema maggioritario e dualismo partitico, e sistema proporzionale (e maggioritario a doppio turno) con il multipartitismo. L’originalità della classificazione risiede nella distinzione tra il bipartitismo e le altre esperienze multipartitiche, a cui pure formalmente apparterebbe, in ragione delle funzionalità offerte. La distinzione muove da una riflessione sui limiti delle forme di governo parlamentari e del bipartitismo vengono colti i tratti originali. Essa è strettamente collegata, e costituisce una premessa, al ruolo delle “leggi”, perché l’autore considera i sistemi partitici risultanti del loro operare. A tal proposito, Sartori afferma che le leggi duvergeriane hanno il merito della concisione ma sono connotate da «debolezza metodologica e sostantiva»¹⁵: la loro capacità esplicativa è decisamente insufficiente. Sul piano terminologico Duverger in verità le chiama «leggi sociologiche», «schemi» o «tendenze di base», anche se in effetti le propone come leggi in senso politologico, ovvero generalizzazioni idonee a cogliere i rapporti tra causa ed effetto a mezzo di «influenze». Lo studioso francese arriva ad affermare che queste leggi sociologiche sono lontane «dal comprendere tutte le influenze del regime elettorale sul sistema dei partiti», ma la realtà è che le tratta e le tratterà sempre come regole dotate di capacità descrittiva e predittiva; e come tali hanno ricevuto considerazione dagli studiosi, dal momento che la loro formulazione lascia intendere l’approntamento di uno degli strumenti più manipolativi e trasformativi della politica. Esse vanno considerate come regole schiettamente ingegneristiche, sia pure nei margini di flessibilità che l’autore, come vedremo, si riserva.

Le “leggi” suddette sono note: il sistema maggioritario uninominale tende al «dualismo» dei partiti (torneremo su questo termine che Duverger usa spesso anche in luogo di bipartitismo¹⁶), mentre il sistema proporzionale e quello maggioritario a doppio turno tendono al multipartitismo, peraltro differenziandosi in ragione del sistema dei partiti cui danno luogo.

L’analisi è compiuta in modo tale che, prescindendo dalla fondatezza delle proposte scientifiche, i sistemi elettorali finiscono per corrispondere a diverse tipologie di sistemi politici, e perfino a diversi modi d’essere della democrazia, dove a seconda dei casi si può far luogo ad una maggioranza stabile espressiva di un mandato popolare che l’Autore vede come premesse di governabilità, quanto

tendere alla formazione di coalizioni eterogenee e instabili, con conseguente radicalismo ideologico, carenza di responsabilità politica e (si sarebbe poi detto con termine più moderno) responsività¹⁷. Conseguenze su questo piano verranno tratte più tardi anche in concordanza con gli studi di Lijphart, che distingue le democrazie tra competitive/maggioritarie e consociative, ma le cui premesse sono già tutte in quest’opera. Eppure ad esiti tanto significativi si arriva senza una riflessione sufficientemente matura sulla strutturazione di un sistema partitico, che richiede di andare oltre la distinzione, per quanto innovativa, tra sistemi monopartitici, bipartitici, e multipartitici, costruita su un computo quasi puramente aritmetico o comunque senza precisare adeguatamente il criterio¹⁸. Da qui i rischi derivanti da una teoria che vuole trarre da premesse troppo gracili, e in ultima analisi errate, conclusioni di grande impegno.

Pochi anni dopo Giovanni Sartori ha proposto correzioni importanti sia con riferimento alle tipologie dei sistemi di partiti che alle interazioni tra leggi elettorali e sistema partitico. Qualche accenno in questa sede si giustifica in funzione dell’analisi. Sul piano dei sistemi di partito Sartori ha proposto un modo di “contare” i partiti più raffinato di quello di Duverger “pesandoli”. Prima ancora, nella sua copiosa produzione sulle fazioni e sul correntismo nei partiti italiani, ma con valenza più generale, procede ad una previa identificazione (qui poco rilevante) dell’effettiva unità operativa, distinguendo appunto partiti e correnti che operano in esso. Soprattutto identifica quali criteri di rilevanza per approcciarsi ad un sistema partitico il potenziale «di coalizione» e il potenziale «di ricatto» (o intimidazione). In tal modo costruisce una tipologia dei sistemi di partiti più raffinata dove anche i sistemi monopartitici vengono articolati distinguendo partito singolo, egemonico e predominante¹⁹. Sartori è arrivato inoltre all’identificazione di un sistema bipartitico laddove si sia in presenza di due partiti significativi e sono separati da una distanza ideologica moderata, nonché capaci credibilmente di dar luogo, alternandosi, ad una maggioranza autosufficiente di governo, a mezzo di

¹⁷ «riformare il modo di scrutinio senza riformare la Costituzione sarebbe già sufficiente a portare il governo di Roma allo stesso livello di quelli di Parigi, Londra e Bonn», avrebbe ad es. affermato Duverger al Corriere della sera, 4 gennaio 1993, nell’indicare l’urgenza assoluta di un passaggio ad un sistema maggioritario.

¹⁸ Infatti quello britannico non è mai stato, come è noto, un sistema bipartitico in senso strettamente formale. In Duverger manca l’esatta determinazione tra il criterio formale e quello funzionale, che peraltro adotta come schema assai forte di interpretazione del rendimento dei sistemi democratici.

¹⁹ Quest’ultima derivante da un affinamento di una proposta di Duverger, il quale però in un testo successivo a quello che si commenta aveva introdotto, in contemporanea con Almond, la dicitura di “partito dominante” distinto dal caso del partito unico.

¹⁵ G. SARTORI, *Sistemi elettorali*, in ID., *op. ult. cit.*, pp. 311, 313.

¹⁶ M. DUVERGER, *Partiti*, cit., pp. 267 ss.

una competizione centripeta. Tutte le espressioni della definizione sono scientificamente precisate: significatività, ideologia, distanza ideologica, credibilità (e credenza), alternanza, competizione, direzione centripeta²⁰. Come del resto i termini moderazione, pluralismo, polo (anche nelle declinazioni di polarizzazione e bi-polarismo), che lo portano a distinguere un sistema multipartitico «moderato», o di «pluralismo moderato», attorno ad un bipolarismo con caratteristiche non molto diverse, ma attenuate, rispetto al sistema bipartitico e un (pluralismo ad) esito «polarizzato», con caratteristiche diametralmente opposte al sistema bipartitico ed effetti particolarmente disfunzionali²¹. Non si riprende qui per ragioni di spazio la riflessione di Sartori o di altri (ad es. Lijphart) circa le interrelazioni tra leggi elettorali e tipologia dei sistemi politici, che comunque discendono – ovviamente – dalle premesse degli autori. Ma da quanto detto tuttavia dovrebbe ben evidenziarsi la singolare finezza di analisi, connotata dal possesso di notevoli strumenti di ordine logico e metodologico, della riflessione del politologo fiorentino, mentre Duverger si muove su un terreno metodologicamente molto personale o peculiarmente “provinciale”, cioè francese. Questa differenza appare determinante nella convinzione dello studioso che esistano diverse tipologie di democrazia, la «democrazia mediata» e la «democrazia immediata»²², una distinzione che Sartori non accredita ed anzi contesta vivamente, pur non essendo indifferente ovviamente ai problemi sottesi, inerenti il significato della sovranità popolare nelle costituzioni contemporanee, il modo d’essere della democrazia rappresentativa, i limiti delle forme di governo parlamentari e delle classi politiche.

Sono però gli schemi duvergeriani, e non le elaborazioni sartoriane, ad aver avuto un notevole impatto in Italia. Il limite dell’opera duvergeriana appare pertanto la rigidità e grossolanità degli schemi tanto che, non del tutto inconsapevole

dei rischi del meccanicismo, l’Autore provò fin dall’inizio a sfuggire ad eccessivi automatismi affermando, ad esempio, che una legge elettorale maggioritaria uninominale a turno unico porta al bipartitismo come «tendenza di base», che può incontrare altre tendenze «che l’attenuano, la frenano o l’arrestano»²³. In realtà questa “legge” sociologica, come le altre, incontra una tale quantità di precisazioni e di eccezioni (con necessità di autentiche piroette con riferimento alle letture dei sistemi tedesco e italiano) che in ultima analisi si è rivelata inservibile, al massimo esprimendo generiche propensioni: ad esempio nel caso del maggioritario quella, nota da sempre, e derivanti da ragioni strutturali, a non offrire una rappresentanza “specchio”, a cagione della sua natura ineliminabilmente distorsiva. Questione che però poco o nulla dice in termini predittivi e di rendimento.

Neanche quella che appare tra le più fondate affermazioni, cioè che i sistemi proporzionali favoriscano la moltiplicazione dei partiti e la frammentazione, può dirsi scientificamente provata. Si tratta di un’affermazione che Duverger riprende dal massimo avversario del tempo dei sistemi proporzionali, Hermens (ma molto diffusa all’epoca e ancora oggi corrente), che oggi viene considerata dalla riflessione più avvertita come il frutto di equivoco dovuto alla mancata considerazione delle fasi storiche delle democrazie: in sostanza i sistemi proporzionali si sono storicamente sovrapposti all’avvento della politica di massa e al difficile (ri-)strutturarsi delle culture politiche, a cui in prevalenza si deve quella moltiplicazione e quella frammentazione (senza entrare nel merito di discorsi inerenti alla legislazione elettorale di contorno, che può giocare un ruolo notevolissimo). Del resto anche nel circoscrivere gli effetti moltiplicativi della proporzionale manca l’indicazione di criteri attendibili: «l’effetto moltiplicatore della proporzionale è dunque innegabile, ma rimane di solito limitato»²⁴. Duverger conclude che «la rappresentanza proporzionale tende ad un sistema di partiti multipli, rigidi, indipendenti, stabili (tranne il caso di movimenti passionali)»²⁵.

Non diversamente la legge relativa ai doppi turni e ai ballottaggi: «lo scrutinio maggioritario con ballottaggio tende ad un sistema di partiti multipli, flessibili,

²⁰ Anche tale riflessione muove, almeno in parte, da una classificazione che si ritrova nella monografia di Duverger, quella relativa alla possibile dinamica ed evoluzione di un sistema partitico, laddove si distingue tra alternanza, divisione stabile, predominio e (*sic*) sinistrismo. M. DUVERGER, *Partiti, op. cit.*, p. 354. Anche su questo piano, a partire dai casi di assenza di ricambio (di diritto e di fatto), si è registrata più a fondo una riflessione parallela di Duverger e Sartori sulla dittatura, dove il secondo autore si rifà alla tradizione liberale e kelseniana che muove dalla differenza tra democrazia e autocrazia. L’analisi di Duverger sulla dittatura è stata spesso ritenuta contingente e d’occasione, ma, ripetiamo, ha influenzato la riflessione scientifica, costretta a confrontarsi con essa e a fondare meglio scientificamente le categorie, e in questo senso ha svolto un ruolo utile.

²¹ Successivamente poi ha identificato anche un sistema multipartitico definito “segmentato”, una variante del precedente a bassa polarizzazione ideologica con tutte le conseguenze del caso.

²² La divisione è già tutta espressa nell’opera qui discussa, a mezzo delle parole di Duverger sulla responsabilità politica e sulla differenza tra corpo elettorale che esprime una volontà piuttosto che una opinione (v. *infra*), ma le etichette dovrebbero risalire a M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, Edizioni di Comunità, Milano, 1960 [ed. orig. 1958], con pref. di G. MARANINI, p. 66.

²³ Non manca, sia chiaro, nell’Autore una consapevolezza della complessità del quadro come quando afferma che l’influenza dello scrutinio maggioritario ha una influenza sui piccoli partiti che sfugge a qualunque «conclusione globale», perché dipende «dalle diverse modalità del sistema maggioritario e dei vari tipi di partiti» (M. DUVERGER, *Partiti, cit.*, p. 369), tanto che subito di seguito ammette che il duello nei collegi può coesistere, tramite «la varietà degli avversari», ad un pluripartitismo nazionale (p. 370). Duverger di seguito riconosce che il maggioritario acuisce la localizzazione geografica delle opinioni (p. 465) ma non ne tre conseguenze specifiche perché terrà sempre fede alle sue “leggi”.

²⁴ M. DUVERGER, *Partiti, cit.*, p. 315.

²⁵ M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 253.

dipendenti e relativamente stabili (in ogni caso)»²⁶. Una regola modellata sull'unica esperienza della Terza Repubblica francese, dove il doppio turno era però disciplinato in modo molto peculiare, per non dire singolare, e quindi risalente ad un'epoca precedente all'avvento della Quinta Repubblica, tanto che l'Autore in opere successive apporta – almeno questa volta – alcune correzioni alla “legge”.

Queste idee non sono state mai abbandonate dallo studioso, benché ritenute diffusamente superate sul piano scientifico già dagli anni '60, da cui l'evidenza di una certa autoreferenzialità e impermeabilità alle obiezioni. È una peculiarità non positiva delle scienze sociali che una ipotesi non discutibile, ma smentita, venga talora riproposta a lungo.

Le leggi duvergeriane hanno avuto larghissima circolazione e hanno ampiamente orientato il cambiamento istituzionale in Italia, anche grazie all'attiva presenza dello studioso, a lungo assiduo sui maggiori quotidiani e, caso singolare ma rivelatore, parlamentare europeo eletto in Italia, per due mandati²⁷. Retrospectivamente rappresentano un momento di passaggio nella (rapida) maturazione di una disciplina, presto superato da costruzioni meno semplici ed apparentemente eleganti, ma più rispondenti alla realtà dei fatti e capaci di offrire predizioni affidabili, sempre ammesso che il compito della scienza comprenda questo obiettivo²⁸. In Italia invece le ipotesi duvergeriane sono diventate dogmi e, ripetute infinite volte a diversi livelli, sono penetrate perfino nel senso comune²⁹, producendo danni culturali duraturi, ancora ben osservabili.

Il fatto che “I partiti politici” tratti poi dei rapporti tra leggi elettorali e sistemi di partiti, se rappresentò storicamente una novità nel panorama scientifico,

²⁶ M. DUVERGER, *ult. cit.*, p. 263.

²⁷ A mero titolo di esempio afferma sull'Unità, 13 luglio 1991: «il sistema maggioritario a un turno tende al bipartitismo, il sistema maggioritario a due turni di tipo francese favorisce il multipartitismo e lo corregge, spingendo alle alleanze, il sistema proporzionale, in ogni sua forma, incentiva il multipartitismo senza maggioranza stabile». Nel giugno del 1996 appare su un periodico italiano di cultura politica un'intervista, in una fase di poco precedente ai mesi della Commissione bicamerale per le riforme presieduta da D'Alema, M. DUVERGER, *All'Italia propongo il governo del premier*, in *Liberal*, giugno 1996, n. 15, p. 59-60. Nell'intervista propone l'elezione diretta del presidente del Consiglio e l'elezione della Camera dei deputati (non menziona il Senato) con sistema uninominale, maggioritario a turno unico. Nelle more ribadisce afferma l'esistenza in Italia di un potere governativo di scioglimento delle camere e mostra di ritenere che sia Berlusconi che Prodi siano stati eletti dagli italiani insieme dalla loro maggioranza.

²⁸ Una rara ripresa che ho reperito delle leggi duvergeriane è in I. SHAPIRO, *The State og Democratic Theory*, Princeton University Press, Princeton, 2003, pp. 111, 142, peraltro piuttosto didascalica, con il consueto richiamo alle revisioni e rifiniture che si devono a Douglas Rae.

²⁹ Quantomeno l'equivalenza tra proporzionale e ingovernabilità, e maggioritario e governabilità, ma si potrebbe sicuramente anche andare, con affermazioni più circostanziate egualmente entrare nel senso comune o nella *koinè* della parte di popolazione più attiva politicamente.

d'altro canto avvenne senza una previa riflessione adeguata sulle forme di governo o con pregiudizi quantomeno discutibili che poi porteranno ad assimilazioni az-zardate, che cominciano a delinearsi con una certa nettezza già nell'opera, connessi alla riflessione delle condizioni che possono riprodurre il modello *Westminister* in mancanza di condizioni culturali adeguate³⁰. Qui risiede anche l'origine della confusione – peraltro non riconducibile al solo pensiero duvergeriano o alla sola riflessione francese – tra sistemi parlamentari *Westminister* e “presidenzialismi”, con l'avvio di una fluente letteratura sulla “presidenzializzazione” degli esecutivi in bilico tra modelli diversi, e che raggiunge un risultato originale nella categoria del “neo-parlamentarismo”.

Notevoli sono pertanto gli stimoli che derivano da quest'opera, in parte derivanti dalla passione classificatoria di Duverger, che però non raggiunge il nitore e la precisione della migliore tradizione analitica italiana, esemplificata da nomi quali quelli di Bobbio e Sartori, dove si dà fondo alla retrostante tradizione logica e analitica, per un verso, e della importante tradizione della storia delle idee e dei concetti, per un altro.

3. Il “dualismo” duvergeriano: una chiave di volta analitica fragile

Maurice Duverger resta fondamentalmente un formidabile ideologo e polemist, le cui analisi, apparentemente pragmatiche e sicuramente spregiudicate, sono spesso viziate da un tratto integralista e dogmatico di fondo, probabilmente derivante dal suo retroterra culturale, che non è il caso qui di riprendere. Appare sempre pronto a mettere le sue capacità analitiche e di osservazione, la sua viva intelligenza, fortemente venata di spirito pedagogico, la sua inventività e il suo spirito battagliero al servizio di obiettivi quali il rafforzamento dei poteri del popolo e la governabilità del sistema³¹, partendo però da presupposti che hanno sottesi che difficilmente possono ritenersi scientifici. Tuttavia la più caratteristica

³⁰ Cfr. ad es. M. DUVERGER, *Les institutions de la Ve République*, in *Revue française de la science politique*, 1959, pp. 101 ss. Il debito con Duverger è più che nella versione “pura” israeliana (dall'Autore ritenuto imperfetta e incoerente con la sua presunta ragion d'essere), nelle versioni *majority assuring* della doppia elezione maggioritaria di Presidente e Assemblea o, in alternativa, del coordinamento tra gli organi tramite la forma “aut simul stabunt aut simul cadent”, poi adottata in Italia ai livelli regionali e locali. Da questo punto di vista manca un Duverger una meditazione chiara del tema delle razionalizzazioni, un tema che ha in Mirkine-Guetzevich e Burdeau due riferimenti imprescindibili e sicuramente ben noti all'Autore, e dei suoi limiti.

³¹ Sul punto tra i possibili riferimenti M. DUVERGER, *La nostalgie de l'impuissance*, Albin Michel, Paris, 1988, *passim*. Ne “La Repubblica tradita” quantifica in due o tre mesi la finestra di opportunità che un Presidente del Consiglio ha per operare efficacemente prima che il sistema partitico cominci a tremare per scarzarlo. Del resto le esperienze della III e IV Repubblica erano impietose a riguardo.

preoccupazione di Duverger, che forgia tutta l'opera fin dalla monografia in questione, è quella del "centro" come marasma, palude e tomba della democrazia. E suo pensiero caratteristico è che le democrazie mature si governano al centro, ma non *dal* centro: «au centre, non par le centre». Coerente, in ciò, con l'idea che non esista «una opinione di centro, una tendenza di centro, una dottrina di centro distinte per natura dalle ideologie di destra e di sinistra, ma solamente un indebolimento di queste, un'attenuazione, una moderazione»³². Acquisita sicuramente l'esigenza, sottolineata anche da tutta la riflessione novecentesca sul rendimento della democrazia, che il sistema politico-partitico abbia una dinamica centripeta, Duverger caratterizza questa idea-forza con l'esorcizzazione che il centro del sistema diventi un luogo politico strutturato, apprestando ogni genere di risorsa intellettuale perché resti un luogo geometrico verso il quale i "poli"³³ convergano per conquistare i voti mediani, vincere le elezioni e governare. Un concetto, quello secondo cui "non sempre vi è un dualismo di partito, ma vi è quasi sempre un dualismo di tendenze"³⁴. In tal senso afferma «il naturale dualismo dell'opinione pubblica»³⁵, che sarebbe stato assunto a piena scientificità con le riflessioni "spaziali" di Downs e con le teorizzazioni di Sartori sulle condizioni di una democrazia dell'alternanza e sulle "polarizzazioni", mentre nell'autore francese resta fortemente connotato in senso ideologico e palinogenetico. Quest'ottica dualistica, di ascendenza filosofica e sociologica, può dirsi senz'altro di tipo "metafisico". Duverger medesimo l'attribuisce all'influenza determinante di Goguel, il quale sarebbe «riuscito a dimostrare una lotta permanente tra l'<ordine> e il <movimento>»³⁶. Un'affermazione che oggi appare di notevole ingenuità, tra il dogmatico e il lapalissiano, e il cui evidente retroterra va ritrovato nelle correnti vitalistiche francesi e nell'influenza della dialettica. E tautologica appare l'altra affermazione connessa: "ogni contrasto è di per sé dualistico"³⁷.

Sartori ha notato come questa lente falsificante abbia comportato delle grosse difficoltà a Duverger nella lettura dei sistemi che poi si sarebbero detti "multipolari" e nella concezione del centro, sottolineando si confonda tendenza di centro e "dottrina" di centro, e proponendo un capovolgimento di prospettiva dove

semmai possono non esistere partiti di centro (che si dichiarino tali) ma esisterà sempre un'opinione di centro³⁸.

Questi «paraocchi dualistici» considerati come una «legge naturale della politica» sono probabilmente il difetto d'origine del contributo di Duverger, che vale a distorcere anche intuizioni notevoli. Un approccio che nella letteratura scientifica anglo-americana è stato criticato come una sorta di impressione superstiziosa: il pregiudizio che i fenomeni accadano invariabilmente a coppie. Nulla di più lontano dal pragmatismo anglosassone.

Tutto l'apparato concettuale posa, in Duverger, sull'idea – «tuttofare», nelle parole di Sartori – di "dualismo" che solo apparentemente pare avvicinarsi alle concezioni scientifiche dei poli (e, in versione problematica, delle polarizzazioni) proposte da Sartori e della riflessione sulla democrazia competitiva di Schumpeter e Downs. Concezioni, queste, che maturano su un terreno liberale quanto quella di Duverger matura su un terreno organicista. Un approccio culturale peculiare che unitamente ad un presunto rinnovamento metodologico porta a definire i rapporti di influenza leggi elettorali e sistemi partiti con pregiudizi non risolti, una metodologia molto discutibile (a cui si farà subito cenno) e, non ultimi, una logica non padroneggiata al meglio³⁹.

La fortuna italiana di Duverger molto deve a questo timore che il centro finisca per paralizzare la dinamica bipolare facendo da ago della bilancia⁴⁰, che, nelle vicende italiane, semmai era tensione a sciogliere la posizione egemonica nella Dc in un bipolarismo e facendo dell'Italia una democrazia dell'alternanza. Se il timore dell'Autore francese derivava da un lungo passato istituzione tutto sommato superato dopo il 1958-62⁴¹, per l'Italia si trattava, o veniva dipinta, come una realtà

³⁸ G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano, 1982, pp. 30-31.

³⁹ Ad esempio confondendo il nesso di associazione e il rapporto causale: il noto *post hoc* che non è *propter hoc*; ignorando che una correlazione non ha valore oltre l'essere appunto tale; definendo in modo insufficiente causa ed effetto, e così via. G. SARTORI, *Sistemi elettorali*, cit., pp. 312 ss.

⁴⁰ In altri passi, ma con eguale scopo, Duverger afferma di temere le «funzioni d'arbitrato» dei piccoli partiti (es. M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 364), ma le due situazioni tendono spesso a coincidere, perché se è vero che la utilità marginale è propria dei piccoli partiti in generale, è anche vero che la funzione di ago della bilancia presuppone una collocazione spaziale mediana, centrale, che è propria solo dei partiti che si collocano al centro (da cui Duverger distingue i partiti «di minoranze permanenti» per lo più collocati presso le estreme). Egualmente deve dirsi dell'ulteriore etichetta dei «partiti di personalità», che altro non sono per l'Autore che sindacati di «ministeriabili» (p. 364), e che di regola sono ugualmente collocati nei pressi del centro politico.

⁴¹ Il tema del ruolo negativo del centro politico è ben presente ne *«Les partis politiques»*, e passando per un significativo saggio M. DUVERGER, *L'éternel marais. Essai sur le centrisme français*, in *Revue française de science politique*, 1964, pp. 33 ss. arriva fino alle opere d'occasione e «pamphlettistiche» come M. DUVERGER, *La République des citoyens*, Editions Ramsay, Paris, 1982, *passim*, e oltre.

³² M. DUVERGER, *Partiti*, cit., p. 292.

³³ Duverger fa un uso promiscuo di "polarizzazione" e "bipolarità"; es. M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 303. L'uso scientifico delle espressioni "poli" e "polarizzazione" si deve pertanto, come abbiamo rilevato *supra*, a Sartori.

³⁴ M. DUVERGER, *op. ult. cit.*, p. 276.

³⁵ *Op. ult. cit.*, p. 282.

³⁶ *Op. ult. cit.*, p. 277.

³⁷ *Op. ult. cit.*, p. 294, aggiungendo che, beninteso, «ognuno può essere difeso con moderazione o con vigore».

attuale. Quando la centralità della Dc comincerà ad essere considerata da diversi ambienti culturali non più come una risorsa del sistema ma come un problema⁴² Duverger diventerà un riferimento costante nella letteratura scientifica orientata al cambiamento istituzionale e le sue idee, quasi indistricabilmente sovrapposte, dagli anni '80, con quelle di Lijphart, daranno corpo alla visione di una democrazia maggioritaria alternativa alla nostra, ascritta al tipo consociativo. Parallelamente quando si passa dalle idee ai tentativi riformatori avanza il richiamo al suo neo-parlamentarismo soppiantando sia le ipotesi di razionalizzazione del sistema parlamentare, anche se spesso sotto tali spoglie viene presentato, sia delle proposte presidenzialistiche, rispetto alle quali per un verso viene talora accostato (se non confuso), per altro preferito perché visto – erroneamente – come un'alternativa ad esso privo di rischi plebiscitari.

Sulla scia del lavoro di Lelio Basso sul «principe senza scettro» trova fortuna la metafora, che si deve a Gianfranco Pasquino, di uno scettro espropriato alla sovranità popolare dai partiti e da restituire ai cittadini mediante la riattivazione per via istituzionale dell'alternanza bloccata previa modifica delle leggi elettorali per paralizzare le pulsioni trasformistiche e bloccanti del centro⁴³. Tutte le metafore dell'epoca, dall'immagine ruffilliana del «cittadino arbitro», a quella della «Repubblica dei partiti» di Scoppola⁴⁴ ad altre ancora, sono debitorie del suo pensiero già chiaramente delineato, come ulteriormente si chiarirà di seguito, in quest'opera. In quegli anni si afferma l'idea comune che il problema istituzionale

vero, con lo sblocco dell'alternanza, è garantire che i governi abbiano un «mandato popolare», che siano di legislatura perché possano attuare il mandato, che debba essere soffocata la mobilità parlamentare per consentire il giudizio del cittadino-arbitro, e che a tutto ciò si possa arrivare con il maggioritario, a partire dalla sovrapposizione tipicamente duvergeriana tra maggioritario uninominale e bipolarismo/bipartitismo.

4. «Leggi» sui sistemi elettorali e coordinamento strategico dei candidati e dei partiti: partiti a vocazione maggioritaria e strategie (e alleanze) pre-elettorali

Di particolare interesse, sia per il costituzionalista che per lo stato attuale del dibattito pubblico italiano, è a tal proposito il capitolo della monografia denominato «dimensioni e alleanze»⁴⁵, quasi in conclusione del lavoro, che riprende le ambiguità e i limiti illustrati in uno scenario più ampio. Lo studioso francese parte da un tema che poi approfondirà qualche anno dopo, nel 1956, nell'articolo «*Esquisse d'une Théorie de la Représentation Politiques*», secondo cui il rappresentante moderno è affidatario di due distinti mandati, uno da parte degli elettori e uno da parte del partito, dove quest'ultimo in sostanza prevale su quello degli elettori⁴⁶. Da un lato c'è il libero mandato parlamentare, a cui Duverger dà così poco valore da definire le maggioranze che emergano chiaramente dalle urne «maggioranze imposte», nel senso che «nessun equivoco può sorgere sulla maggioranza, in modo che questa sfugga all'azione dei deputati e agli intrighi parlamentari»⁴⁷. Dall'altro il «mandato di partito», come realtà vivente che si impone nel sistema costituzionale. Affermazioni anche interessanti, se inquadrare in una corretta ripartizione di compiti tra il diritto costituzionale e la scienza politica, che però manca per scelta di principio. A questa tesi si salda il discorso, portato a fondo rispetto alle premesse della parte centrale del volume (quella, appunto, sulla relazione tra leggi elettorali e sistemi di partito) laddove si afferma che il mandato di partito, a sua volta, si salda ad un mandato elettorale di ordine generale che attraverso il partito, ed eventualmente la coalizione, è un mandato che il popolo (o corpo elettorale) conferisce al governo, mediante le credibili promesse dei partiti alle elezioni sul programma. Che ciò contribuisca a rendere il governo responsabile in qualche modo davanti al popolo lo ammetteva anche Elia, riprendendo quest'ispirazione nel suo sostegno a forme di democrazia di «investitura» purché fossero anche di «indirizzo»⁴⁸; che, però, esista

⁴² Le principali culture influenzate dal duvergerismo sono due: quella democratico-cristiana, accomunando nomi e filoni culturali assai diversi, riconducibili esemplificativamente ai nomi di Ruffilli, Scoppola, Elia (con alcune riserve), Galeotti, nonché l'ultimo Mortati, e la cultura laica (e radicale), sia marxiana che non, a comprendere prevalentemente esponenti di cultura repubblicana o comunista, tra i quali si possono menzionare principalmente Amato, Barile, Barbera, Fusaro, e, su un piano politologico, Gianfranco Pasquino, con notevole influenza sulla letteratura giuridica. Un autore che pure sostiene posizioni simili, Sergio Fabbrini, sembra più debitore di una visione della democrazia immediata segnata dalla categoria di Lijphart e comunque di area anglosassone. Significativa l'affermazione di Carlo Fusaro che contrappone la sovranità popolare alla sovranità parlamentare che ascrive a «concezioni diverse della democrazia», in C. FUSARO, *Riforme istituzionali e mito dell'autoriforma dei partiti*, in AA.VV., *Associazione per lo studio e le ricerche parlamentari*, quad. n. 6, Giappichelli, Torino, 1996, p. 33.

⁴³ Sui tratti di forte discutibilità di tutta una serie di idee e «dottrine» circolanti all'epoca, gravemente falsificatrici delle vicende storiche repubblicane, del modo d'essere effettivo della politica di massa in Italia, e delle ragioni del persistente blocco dell'alternanza almeno a partire dagli anni '80 sia consentito rinviare a M. PLUTINO, *In margine alle etichette di 'prima' e 'seconda' repubblica. La democrazia rappresentativa in Italia e la sua crisi*, in *Dirittifondamentali.it*, 2014, n. 2, *passim*.

⁴⁴ Espressione che richiama di tutta evidenza, per contrappunto, la già citata opera «La Repubblica dei cittadini», che riprende l'ispirazione del libro del club Jean Moulin, fortemente influenzato dalle sue idee e da quelle di G. VEDEL, «*L'Etat et le citoyen*», 1963, *passim*.

⁴⁵ M. DUVERGER, *Partiti politici*, cit., pp. 350 ss.

⁴⁶ M. DUVERGER, *op. cit.*, pp. 431 ss.

⁴⁷ M. DUVERGER, *op. ult. cit.*, p. 475.

⁴⁸ L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo: Proposta per un riordino istituzionale possibile*, Edizione Cinque Lune, Roma, 1988, *passim*.

qualcosa chiamato “mandato popolare” e che il governo sia in sostanza eletto dal popolo⁴⁹, questo è notoriamente del tutto inattendibile sul piano della ricostruzione giuridica, salvo che non si voglia identificare per definizione un mandato ogni qual volta ci sia una qualche forma di responsabilità, magari anche diffusa. È il famoso “metodo combinatorio” con cui Duverger pretende di mescolare le risultanze giuridiche e quelle politologiche. Negli anni scorsi una infinità di volte si è affermato che ciò che è vero nelle scienze giuridiche può non esserlo per la politologia, e magari le scienze giuridiche ne devono prendere atto, abbandonando il loro formalismo per farsi cosa viva e rispondente alle esigenze della realtà. Tuttavia appare poco credibile abdicare ad un metodo secondo cui le risultanze di una scienza sono base dell’altra secondo una sequenza metodologicamente ben ordinata, e dove una pretende di farsi dittatrice della lettura realtà e delle esigenze della politica e della democrazia. Soprattutto se il tema è alta politica e si è in un regime di costituzione rigida, dove ogni scienza è chiamata a fare i conti con la preesistenza del dato giuridico. Se il “mandato elettorale” non può esistere sul piano giuridico allora opererà al massimo su un piano che può dirsi politico, culturale, ideologico, comunicativo ma non certo scientifico. Cos’è una scienza politica “operativa” che prescinde dal vincolo normativo di diritto? Senza necessità di scomodare la battaglia culturale del liberal-democratico Sartori per offrire un contributo politologico, costituzionalmente vincolato, alla lettura del sistema, un autorevole giornalista molti anni fa ebbe a parlare di «un’esplosione di analfabetismo collettivo in materia istituzionale»⁵⁰. Nel campo giuridico certe pulsioni, che nobilmente potrebbero farsi rientrare in una sorta di costituzionalismo materiale, vanno comunque respinte dal giurista positivo in nome di una corretta interpretazione della Costituzione⁵¹.

A tale risultato si arriva non solo riflettendo sul tema della democrazia immediata e sulle forme neo-parlamentari ma anche sul tema del partito. Duverger

inventa l’espressione di partito «a vocazione maggioritaria» per operare una distinzione all’interno dei grandi partiti, identificandolo, tra gli altri, con «quello che abbia la maggioranza assoluta in parlamento o abbia la probabilità di ottenerla prima o poi, attraverso il normale gioco delle istituzioni»⁵². Una figura che gli serve per dare un nome specifico e funzionale ad un attore tipico dei sistemi bipartitici, dove l’alternanza ruota su due partiti di questo tipo e ciascuno di essi «sa di potere un giorno assumersi da solo le responsabilità governative»⁵³. Da attivista del cambiamento istituzionale lo studioso francese intende trasporre il concetto ai sistemi multipartitici per consentire loro di superarne la cronica instabilità e avere rendimenti simili al modello *Westminster*. Qui siamo su un piano formalmente diverso dalle proposte sul neo-parlamentarismo, che operano sul piano del revisionismo costituzionale (almeno relativamente alla forma di governo nazionale). C’è prima un piano per così dire convenzionale. Tuttavia i partiti “a vocazione maggioritaria” sono assai rari nei sistemi multipartitici. La disamina allora si sofferma sulla creazione di condizioni, ancora una volta, di equivalenza funzionale e viene introdotto il tema peculiare, e di grande fortuna nell’Italia post-1993, delle alleanze pre-elettorali, le quali servirebbero a rendere operante il mandato popolare, credibile l’alternativa tra due alleanze contrapposte – «l’alternanza si può riscontrare anche in un sistema di coalizioni elettorali»⁵⁴ – e disarmare il trasformismo, ed in particolare del trasfughismo parlamentare. L’impegno anti-oligarchico che attraversa tutta l’opera di Duverger un severo critico dei partiti “ad origine interna”, cioè che non nascano dal basso, da correnti popolari, ma *top-down* (se

⁴⁹ M. DUVERGER, *Partiti*, cit., p. 352. Sartori parla a tale proposito di «potenziale di governo».

⁵³ M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 353. L’Autore definisce come «una realtà fondamentale» «la differenza di psicologia politica» tra i partiti a vocazione maggioritaria e i semplici grandi partiti, che sarebbero indotti, non meno dei piccoli, alla demagogia «dalla legge stessa del sistema (per quest’ultima espressione, p. 354). L’espressione psicologia politica è sintomatica. Si potrebbe replicare che se i grandi partiti, che sono privi o rinunciano ad una vocazione maggioritaria, sono indotti alla demagogia, quelli “a vocazione maggioritaria” sono disposti al plebiscitarismo. Non si può dubitare che l’espressione «vocazione» abbia un prossimo, e sia forse da essa derivata, dalla «vocazione» (intesa quale «missione») che Weber connette al carisma quale qualità ritenuta straordinaria di una personalità. Il partito a vocazione maggioritaria tende a parlare in nome e per conto del popolo o, quantomeno, di un mandato. In ciò si avvicina alle idee leibholziane che vedono nello Stato di partiti una forma di democrazia diretta. Ed infatti retrostante è evidente il comune sostrato organicista e di teologia politica di questi autori. Sul carisma e la vocazione in Weber cfr. L. CAVALLI, *Democrazia rappresentativa e potere carismatico nel XX secolo*, in N. TRANFAGLIA-M. FIRPO (dir.), *La Storia. L’Età contemporanea. La cultura*, Garzanti-Utet, Milano-Torino, 1988, p. 649 ss. Da questo punto di vista l’anti-gollismo non conduce lontano dalle tendenze plebiscitarie, quanto semmai si distingue dai fenomeni dei capi carismatici, salvo che il partito a vocazione maggioritaria non diventi esso stesso un «partito-con-leader» nel senso dell’espressione utilizzata dall’autore citato (p. 663).

⁵⁴ M. DUVERGER, *Partiti*, cit., p. 374.

⁴⁹ Alcune volte questa prospettazione è molto esplicita («governo scelto dal popolo»), priva di circonlocuzioni, come in S. GALEOTTI, *La proposta*, cit., p. 669. Di recente Augusto Barbera ha offerto, in sede di bilancio, la seguente prospettazione sul piano descrittivo dell’evoluzione della nostra forma di governo: «gli elettori italiani erano così giunti a poter legittimare direttamente (in termini di “diretta legittimazione politica”, non di “elezione diretta”) la coalizione di governo e il candidato alla Presidenza del Consiglio. A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Enc. del dir.*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2015, p. 304, dove la questione è quale ricadute sul piano giuridico possa avere l’asserita diretta legittimazione politica.

⁵⁰ C. RINALDI, *I sinistrati*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 53.

⁵¹ Per una ampia ripresa del dibattito, se si vuole, M. PLUTINO, *Dinamiche di una democrazia parlamentare*, Carocci, Roma, 2015, pp. 11 ss., ma *passim*. Sul piano dei tentativi di formalizzare questo approccio forte il caso-limite è stata la cosiddetta bozza Soda, del 1996, con previsioni veramente bizzarre in tema di cd. ribaltoni.

non restano fenomeni parlamentari), mentre assegna alle alleanze pre-elettorali il possibile ruolo di porre le condizioni per una “vera” democrazia, che nelle sue parole significa una democrazia “immediata”, contrapposta a quella mediata, cioè mediatizzata dai partiti. Va ricordato che la legge 31 marzo 1953, n. 148, cd. truffa, si richiamava per un verso, con le opportune differenze, al precedente della legge Acerbo, per altro al dibattito francese degli anni immediatamente successivi al dopoguerra e al tema degli apparentamenti e dei collegamenti tra le liste nelle loro diverse configurazioni, a partire dalla legge francese n. 519 del 1951. Due matrici apparentemente molto distinte, ma che in realtà fondavano entrambe sulla riflessione sui sistemi maggioritari plurinominali e in generale sulla limitazione del principio maggioritario a tutela delle minoranze. Tale riflessione era esondato dal modello, fondato sui collegi, con la legge Acerbo, fondata sul collegio unico nazionale, e si era trasformata, in Italia, in un presunto modello dei sistemi proporzionali “a premio”. Questa sovrapposizione di piani era particolarmente propizia perché in Italia venisse adottata la categoria della “democrazia immediata”, accreditata negli anni '60 e nei primi '70 da autori di rilievo come Serio Galeotti, Leopoldo Elia e sposata infine dallo stesso Costantino Mortati nella sua fase “maggioritaria”⁵⁵. Il tema della governabilità però, nonostante le spinte, non ha trovato sbocco con l'adozione della soluzione neo-parlamentare⁵⁶, per cui per un verso si sono prodotte le accennate interpretazioni neo-parlamentari della Costituzione, con esiti davvero problematici, per altro e in parziale alternativa il discorso istituzionale si è fissato sulla costruzione e il mantenimento di un sistema politico basato su due alleanze pre-elettorali, come surrogato di una riforma della forma di governo. A Duverger, non a caso, si deve l'intuizione della “proporzionalizzazione” del sistema maggioritario di collegio, che poi è stata puntualmente fatta propria dai partiti italiani, dimodoché attraverso alleanze pre-elettorali e reciproche

desistenze si proiettava il maggioritario dalla sua dimensione naturale del collegio a quella nazionale del confronto tra coalizioni, in una prospettiva, appunto, che riprendeva nella sostanza la logica dei “premi di maggioranza” delle leggi del 1923 e 1953, basati sul collegio unico nazionale. Duverger afferma che per realizzare un risultato equivalente al bipartitismo si deve produrre un dualismo tra le forze politiche mediante gli opportuni accordi: «diviene allora necessario spartirsi le circoscrizioni *prima* delle elezioni, in modo da permettere agli elettori di bloccare i loro voti sul candidato unico della coalizione»⁵⁷. Condizione che per l'Autore spesso è resa necessaria dall'assenza di partiti a vocazione maggioritaria, in senso stretto identificati come partiti autosufficienti nel poter ambire a formare un governo e che si può applicare anche a grandi partiti su cui sono costruite alleanze fatte di «satelliti che gravitano attorno ad un astro potente»⁵⁸. A questa proposta lo studioso arriva tramite una traslazione della situazione dei doppi turni su quella dei turni unici, a mezzo delle connesse azioni strategiche. Nel doppio turno i partiti meno favoriti dovrebbero, a suo avviso, razionalmente ritirarsi dopo il primo turno a favore dei favoriti. Poi aggiunge: «è però naturale che i candidati vicini si accordino prima dello scrutinio per prevedere le rinunce o i ritiri reciproci al secondo turno»⁵⁹. Così coglie precocemente un tema di grande importanza, l'importanza dell'utilità marginale nei sistemi maggioritari (o a premio), ma trasla il coordinamento strategico dai doppi turni anche ai maggioritari monoturno, basati sui collegi uninominali. La differenza consisterebbe semplicemente nel grado di coordinamento strategico richiesto: nello scrutinio maggioritario a due turni si «tende ad alleanze strette»; in quello monoturno si «inclina invece ad alleanze strettissime»⁶⁰, cioè «ad accordarsi su un candidato unico fin dal primo turno»⁶¹. In senso analogo al maggioritario monoturno laddove è previsto il ballottaggio converrà che i candidati di partiti non lontani si coordinino «onde poter partecipare al secondo» (turno), con i più deboli che in pratica si ritirano e convergono sugli altri. Curioso modo, quello cooperativo, di rappresentare un caso in cui l'elettore nel collegio non trova affatto il candidato del proprio partito, a causa della centralizzazione della spartizione delle candidature. È chiaro che l'accordo strategico collegio per collegio rientra, inevitabilmente, in una trattativa nazionale tra partiti, che a questo punto sarà volta a massimizzare il consenso di uno schieramento ma

⁵⁵ Nella celebre relazione pubblicata sulla rivista “Gli Stati”, nel 1972, e in C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p. 478, dove riprende il motivo duvergeriano che un centro immobile oscura la possibilità di imputare le responsabilità e rende generici i programmi di fronte agli elettori.

⁵⁶ Se non a livello regionale e locale. Sviluppi influenzati dalle proposte istituzionale per lo più derivanti dall'attività del club Jean Moulin, dove l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, sostenuta da Duverger (e realizzabile con modalità tecniche differenti) viene posta in alternativa, e ritenuta preferibile all'elezione del Capo dello Stato, sostenuta da Vedel e poi realizzatasi in forme diverse in Francia dopo il 1962 (e spesso dalla dottrina larvatamente, e non solo, autoritaria: ad es. da studiosi del calibro di Mortati ed Elia). La superiorità, assistita dalla clausola di *simul... simul*, deriverebbe proprio da una sua supposta vicinanza con il regime *Westminster*, dall'essere il surrogato possibile in presenza di un sistema dei partiti molto diverso. Duverger in un'intervista dell'11 febbraio 1992 all'Unità afferma che la elezione diretta del capo del governo in contemporanea a quella del parlamento «è un sistema all'opera ad esempio in Gran Bretagna, anche se non istituzionalizzato».

⁵⁷ M. DUVERGER, *Partiti*, cit., p. 403.

⁵⁸ M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 361. Da cui la definizione di partiti-satelliti, che l'Autore distingue dai «piccoli partiti indipendenti».

⁵⁹ M. DUVERGER, *op. ult. cit.*, p. 401.

⁶⁰ *Op. ult. cit.*, p. 400.

⁶¹ *Op. ult. cit.*, p. 402.

soprattutto a realizzare la formazione di una maggioranza che sia in grado di esprimere un governo piuttosto che alla mera formazione della rappresentanza. In tal modo si intende realizzare un potenziamento del peso dell'elettore nell'ambito del mandato al governo. Duverger immagina tali situazioni tendenzialmente nell'ambito di medesime «famiglie spirituali», anche se considera espressamente casi storici in cui forme di alleanze elettorali (presentazione di candidati comuni o liste comuni al primo turno o al turno unico, rinunce reciproche sui secondi turni, accordi per la ripartizione dei resti o apparentamenti nei sistemi elettorali⁶²) operino in modo tale che l'unico modo che gli elettori hanno per non accettare l'accordo è (*sic*) votare contro il proprio partito e per gli avversari più distanti⁶³. Non meraviglia pertanto che un ragionamento nato per articolare strategie dentro famiglie spirituali, e che tuttavia contiene *in nuce* un forte misconoscimento del valore dell'appartenenza partitica in nome di quella che viene definita una «solidarietà elettorale»⁶⁴, diventi, negli sviluppi reali, il prevalere di una logica «anti», orientata nella migliore delle ipotesi alla scelta del male minore e nella peggiore alla contrapposizione tra schieramenti che si delegittimano a vicenda.

Appare di solare evidenza che queste idee sono la matrice della creazione nel nostro paese di quel bipolarismo forzoso e muscolare che ha prodotto una grave disfunzionalità del sistema istituzionale, con coalizioni eterogenee costruire per «vincere le elezioni» che poi, per l'elevata conflittualità interna, non si sono rivelate in grado di offrire buone prestazioni di governo, contribuendo alla delegittimazione dell'interno sistema dei partiti⁶⁵. Un sistema poi crollato in macerie nel 2012-2013, momento a partire dal quale si è assistito ad un notevole, ma non incontrovertito, ristabilimento del principio della legittimazione parlamentare degli esecutivi.

Duverger poggia le sue opinioni su fatti, ma spesso interpretati in modo libero o poco rigoroso. Inoltre ritiene che il fattore istituzionale sia destinato a prevalere su quello politico, e nell'ambito del fattore istituzionale che il dato politico prevalga su quello giuridico. Infine la sua costruzione è viziata da un dualismo metafisico che non ha nulla di scientifico, come laddove ritiene che questa forza esercita una «pressione del sistema elettorale» forte tanto che «in mancanza di accordo [tra

i partiti] tenderà implacabilmente ad eliminare i partiti in soprannumero fino al ritorno definitivo del dualismo»⁶⁶. In questa ottica che «le coalizioni per formare le liste comuni o gli <apparentamenti> per la ripartizione dei resti possono divenire assai fruttuose», anche se ammette che «gli elettori vi si prestano difficilmente», tanto da concludere che la «proporzionale integrale» è contraria alle alleanze⁶⁷.

5. *Uno studio sui partiti o contro i partiti (e il sistema rappresentativo-parlamentare)?*

Lo sforzo di Duverger è orientato a superare i difetti funzionali della forma di governo parlamentare che erano stati messi in rilievo dalla classica monografia di Burdeau sulle razionalizzazioni⁶⁸ e pienamente dispiegantisi nella IV Repubblica francese. I timori verso dinamiche oligarchiche lo spingono a immaginare rimedi istituzionali che oggettivamente non operano per rafforzare i partiti, ma per indebolirli, e con essi depotenziare uno dei principali canali di esercizio della sovranità. Un elemento di novità è l'attenzione per le forme di coordinamento strategico e il ruolo delle coalizioni elettorali come soggetti della realtà costituzionale. Va però notato che gli esempi addotti da Duverger si riferiscono per lo più ai doppi turni o ai ballottaggi, che consentono azioni strategiche dopo che al primo turno l'elettore vota «liberamente» per il candidato del proprio partito. Per il resto, per il maggioritario, uninominale o plurinominale, e i coordinamenti su leggi proporzionali, l'autore parla di «tentativi»⁶⁹, e si tratta in definitiva di scenari prospettati dall'autore che costituiscono proposte di innovazione istituzionale, da realizzare su piano convenzionale o eventualmente normativo. Lo studioso francese non si avvede del rischio di un cortocircuito che realizza tra partiti e democrazia, e perfino di esiti inintenzionali posti dalle sue premesse. Duverger afferma che le alleanze elettorali tendono ad essere dominate dall'alleato più estremista e le alleanze governative da quello più moderato, per la necessità di governare⁷⁰. Infatti a prescindere da come i partiti si distribuiscano «a monte» le candidature nei collegi (e sempreché si versi nell'ipotesi in cui vi sia una componente proporzionale, su cui i partiti possono «contarsi»; quindi il sistema sia misto) l'elettore nel gioco strategico può tendere a dare forza ad un partito meno moderato in modo da caratterizzare in modo più forte l'alleanza parlamentare, dove l'affidabilità viene garantita proprio, come ammesso da Duverger, dall'alleato meno responsabile. È facile concludere che il

⁶² Si potrebbe aggiungere, a queste ipotesi indicate dall'Autore, la presentazione di programmi comuni.

⁶³ M. DUVERGER, *Partiti*, cit., p. 407.

⁶⁴ M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 409.

⁶⁵ L'esatto contrario in termini di legittimazione del sistema di quanto immaginato, nel medesimo ordine di idee indicato nel testo, da Roberto Ruffilli, il quale parlava di «pieno dispiegamento del principio maggioritario» a proposito di modifiche del sistema elettorale «che consentono all'elettore la scelta diretta fra coalizioni di governo alternative». R. RUFFILLI, *Il governo parlamentare nell'Italia repubblicana dopo quarant'anni*, in *Dir. e soc.*, 1987, n. 2, p. 243.

⁶⁶ M. DUVERGER, *Op. ult. cit.*, p. 403.

⁶⁷ *Op. ult. cit.*, p. 404. Evidentemente arriverebbe ad una diversa considerazione per i sistemi a premio di governabilità o di maggioranza, che non considera espressamente.

⁶⁸ G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Les Éditions internationales, Paris, 1932 [trad. it., Ed. di Comunità, Milano, 1950].

⁶⁹ *Op. ult. cit.*, p. 424.

⁷⁰ *Op. ult. cit.*, p. 423.

coordinamento strategico sfavorisca i grandi soggetti politici, alimentando i voti alternativi all'interno dell'offerta politica coalizionale, e quindi renda più difficile l'esistenza di un governo coeso, omogeneo e rispondente ad un presunto mandato popolare. Ne consegue che la dinamica del sistema attira sui partiti più responsabili le facile accuse di "ministerialesimo" e ruolo frenante della "vera" volontà degli elettori. Non è pertanto un caso, ma un frutto di una precisa e prevedibile dinamica, che nell'Italia della cd. Seconda Repubblica le "estreme" siano ben pasciute, sia per la delegittimazione che colpiva i partiti maggiori, sia per il rifiuto da parte dell'elettore di un bipolarismo ingessato, sia per le tendenze centrifughe tipiche del multipolarismo, con i suoi caratteristici scavalcamanti⁷¹. Si tratta di precisi effetti indotti dalla camicia di forza delle alleanze pre-elettorali, che tra l'altro, tutto concesso, conducono gli schieramenti a radicalizzare i contenuti e a distinguersi dall'avversario in modo più netto, il che può sembrare un elemento di chiarezza per l'elettorato ma poi comporta o l'inevitabile delusione degli elettori nella successiva fase della "prosa" governativa o la negazione delle dinamiche compromissorie e parlamentari. Duverger ascrive il massimo della demagogia e della irresponsabilità ai partiti solitari ed estremisti, ma una tendenza alla demagogia e all'irresponsabilità è insita anche nel modello della coalizioni pre-elettorali.

Se qui siamo davanti ad una implicazione che parla profondamente al caso italiano, il maggior limite derivante dalle idee di Duverger è di trarre da "leggi" viziate da pregiudizi di ordine culturale e errori tecnici conclusioni quantomeno ardite sul piano forme di governo (e, sullo sfondo, di Stato). Verso la fine della sua opera afferma addirittura che "la distinzione classica tra sistema presidenziale e sistema parlamentare sta diventando antiquata"⁷², dove ci si riferisce, sicuramente anche per il tramite dell'esperimento di Weimar (con le connesse idee, di Weber e Preuss, volte a sottrarre il Presidente all'influenza dei partiti), ad un rimescolamento all'interno del tipo parlamentare⁷³, come anche ad un avvicinamento tra i parlamentarismi e il sistema presidenziale statunitense, però travolgendo però completamente i *check and balances* sottesi a quest'ultimo modello⁷⁴.

⁷¹ Vengono qui utilizzati elementi di analisi ripresi dalle teorie di Sartori, che non è necessario qui richiamare direttamente.

⁷² M. DUVERGER, *Partiti*, cit., p. 430.

⁷³ M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 431.

⁷⁴ Nel 1994 Duverger arriverà perfino a dichiarare che l'elezione diretta del *premier* se non accompagnata dal doppio turno «è fascismo» perché gli consentirebbe di governare senza una «vera maggioranza» (l'Unità, 22 dicembre 1994; in pratica l'esatto contrario di quel che ha detto la nostra Corte costituzionale nel bocciare il cd. Italicum). Si tratta di una posizione tutta contenuta *in nuce* nell'opera qui discussa, dove la legittimazione parlamentare *deve* seguire quella elettorale, riservata all'occasione al partito maggioritario, alla alleanza pre-elettorale o al capo politico.

È in questo contesto che va letta la frase nota contenuta nell'opera secondo cui «chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione nei partiti, ha un'idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti ma ignora il diritto costituzionale classico ha un'idea incompleta ma esatta dei regimi politici contemporanei». Un'affermazione chiaramente debitoria dell'idea di Vedel, espressa nel 1949, secondo cui non tutto il diritto costituzionale sta nella Costituzione. La definizione che accoglie Duverger di democrazia, come «regime nel quale i governanti sono scelti dai governati, per mezzo di elezioni libere e sincere», lungi dall'indicare un governo consentito dal popolo, allude ad un governo scelto dal popolo, con detrimento del momento propriamente rappresentativo, rappresentato sia dal pluralismo partito che dal parlamento. La valorizzazione del mandato di partito o di coalizione, all'interno di una visione non formalistica conduce ad una rimozione del tema della libertà del mandato parlamentare perché Duverger allude ad una tensione tra diritto e fatto, e in sostanza indica un superamento, per la realizzazione del quale mette a disposizione il suo ingegno, con l'effetto di irrigidire la logica e quindi le prestazioni di funzionalità del sistema parlamentare e dimidiare le funzioni dei partiti.

Lo studioso arriva ad affermare che se esiste una maggioranza chiara e netta che si determina nelle urne la maggioranza si blocca, è una «maggioranza imposta», e non una «maggioranza libera»⁷⁵, che non può essere scardinata da giochi parlamentari, traccia di quegli intrighi parlamentari della «Repubblica dei deputati» che costituiscono il *leit-motiv* di tutte le critiche e le proposte di riforma dei sistemi parlamentari. Successivamente Duverger precisa che il vincolo deriva dall'opinione pubblica («una maggioranza imposta dall'opinione»), non è intesa come espressione del voto nella logica della democrazia di indirizzo, ma quale pressione dell'opinione pubblica vera e propria, aprendo implicitamente al tema dei sondaggi e del dominio di una presunta volontà popolare continua (che è comunque cosa diversa, e contraddittoria, con un mandato popolare cristallizzato). Tutto ciò può avere un senso solo in una ottica non liberale ed anzi anti-liberale, e quindi anti-rappresentativa. A Duverger, con un consequenzialismo rigido, interessa distinguere un parlamento ratificatore dell'operato del governo, che registra cioè le sue decisioni, da un parlamento decisore effettivo, entro una visione "direttista", che legge la democrazia rappresentativa quasi come fosse una democrazia diretta. Credo che non sia necessario andare ancora avanti su una visione volta a contrapporre all'insieme di cittadini che esprimono ciascuno un'opinione al corpo elettorale nel caso in cui riesca a esprimere, con le condizioni poste dall'Autore, una «volontà»⁷⁶.

⁷⁵ M. DUVERGER, *Partiti*, cit., p. 475.

⁷⁶ M. DUVERGER, *op. cit.*, p. 497. Il corpo elettorale non è un organo costituzionale e non

Soprattutto appare paradossale, a questo punto, la conclusione del volume che nei sistemi politici contemporanei la libertà coincide con il regime dei partiti⁷⁷, per quanto si manifestino dei timori sul rischio di una restaurazione oligarchica. Appare abbastanza evidente oggi – sicuramente lo era meno ieri – che i partiti di Duverger non vengono messi in condizioni di dispiegare le proprie funzionalità, peraltro a quel tempo fondate su qualcosa di serio come le “ideologie”.

I limiti di quest'opera, come di tutta la produzione dell'Autore, sono di ordine metodologico, sia con riferimento ai metodi delle scienze, sia con riferimento ad un eccessivo peso di “dottrine” nelle ipotesi “scientifiche”⁷⁸. Il primo aspetto portò presto a indicare i punti deboli dell'opera⁷⁹. In una fase di fondazione dell'autonomia della scienza politica Duverger propone un rinnovamento metodologico che di fatto nega la divisione del lavoro e la specializzazione delle discipline, negando il formalismo giuridico e indulgendo su una visione in base alla quale la politica sarebbe oggetto di una sorta di scienza unificata⁸⁰.

La classicità di “*Les partis politiques*”, nella quale *in nuce* si ritrovano tutte le idee e convinzioni dell'Autore, consiste pertanto non sull'attualità delle sue risultanze quanto sull'influenza che a scapito di ogni attualità scientifica ha continuato a produrre, ispirando decenni di politiche istituzionali in diversi paesi e esprimendo convinzioni ancora correnti. Inoltre è stato un punto di riferimento per la creazione, in contrappunto, delle più accreditate teorie dei partiti ed anche della democrazia.

In un senso più provocatorio l'attualità dell'opera, e il suo esprimere anche un po' il segno dei tempi, è data dalla evidente ispirazione anti-parlamentarista e, per questo aspetto, da una coloritura che oggi si direbbe populista resa evidente dall'idea del governo eletto dal popolo e dalla caratterizzazione unitaria che tende a emergere di quest'ultimo.

esprime mai, sul piano tecnico, alcuna volontà se non quella di creare la rappresentanza e nelle modalità tecniche indicate dalle leggi elettorali (collegi, circoscrizioni, etc.).

⁷⁷ M. DUVERGER, *op. ult. cit.*, p. 515.

⁷⁸ Sulla distinzione tra dottrine, idee, teorie soprattutto G. SARTORI, *La scienza politica*, in L. Firpo (a cura di), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, Utet, Torino, 1972, pp. 688-690.

⁷⁹ Ad esempio da P. BISCARETTI, *Recensione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pp. 923 ss.

⁸⁰ Duverger chiama una sua opera “Metodi della scienza politica”; successivamente, con minime modificazioni, l'opera assume la denominazione di “Metodi delle scienze sociali”. Al di là di queste leggerezze, il metodo combinatorio in sostanza nega tutto il cammino di una messa a punto di una metodologia specificamente giuridica nel campo del diritto pubblico, ben oltre la questione del formalismo giuridico, iniziato in Europa con Gerber e proseguito con Laband, con connessa aspirazione dei giuristi ad un'integrale lettura dei rapporti pubblicistici e politici in chiave di analisi giuridica (la «ribellione dei giuristi» di cui avrebbe parlato Orlando).

Le idee di Duverger, nate da una tribolata crisi personale, debitrice di una radicale opposizione al modello sociale statunitense⁸¹, volte ad immaginare con una ispirazione genuina indiscutibile una democrazia solida, efficiente, improntata alla responsabilità politica e al potenziamento dell'influenza dell'elettore, hanno un sottofondo organicista che finisce inevitabilmente con approdare ad esiti di difficile compatibilità con il liberalismo politico e giuridico, i cui fondamenti sono ampiamente riproposti nella nostra Costituzione. Del resto fu tipica del pensiero autoritario la distinzione tra “vere” e “false” democrazie, dove le false democrazie erano quelle liberali, borghesi, rappresentative, e le vere democrazie quelle dove si realizzava un'unità tra capo e masse, in ragione della capacità del primo di rappresentare il popolo in modo immediato, però in quei casi per immedesimazione. Le radici culturali dell'uno e dell'altro pensiero sono pur sempre anti-liberali. Sebbene la categoria della democrazia immediata sia stata utilizzata in Italia per rivitalizzare il sistema di governo, e non necessariamente abbinata a proposte neo-parlamentari, con essa e in generale con il discorso duvergeriano sul coordinamento strategico dei partiti si deprime inevitabilmente proprio il loro ruolo, slavandone l'identità a favore dei soggetti coalizionali pre-elettorali e di altre forme di coordinamento che mirano ad imbriigliare le dinamiche parlamentari. Le democrazie mediate vengono già in questa monografia ricondotte alla celebre metafora della periodica distribuzione di carte da parte dell'elettore rispetto ad una partita che lo vede estraneo e portata avanti «tra uomini che egli non può scegliere, per un gioco dal quale resta escluso e che si svolge contro di lui». Una metafora mistificante non casualmente ripresa dalla critica della democrazia rappresentativa anglosassone operata da parte di Rousseau e che in Duverger assume il frequente motivo della contrapposizione tra partiti e cittadini paradossalmente proprio in nome dell'ideale di *Westminster* contro cui si scagliava il pensatore ginevrino.

Dal momento che la monografia presta una particolare attenzione ai sistemi parlamentari europei multipartitici e tende proprio ad avere quale linea di svolgimento la direttrice dai partiti al sistema dei partiti, per giungere ai sistemi di governo o regimi, ecco che al centro delle attenzioni dell'autore più che i partiti vengono a trovarsi tutte quelle soluzioni organizzative idonee a realizzare le forme

⁸¹ Lo studioso fu in sostanza, nella sua maturità, un cristiano sociale. Già alla metà degli anni '60, curiosamente, riteneva che il comunismo non costituisse più un pericolo, a differenza della “civiltà americana”. Negli anni '80 si avvicinò al mitterandismo e all'eurocomunismo. L'antiamericanismo di Duverger fu tanto noto e caratteristico che viene ripreso nel grande affresco di T. JUDT, *Post-war. La nostra storia, 1945-2005*, Laterza, Roma-Bari, 2017 [ed. orig. 2005], p. 437.

democratiche auspicate da Duverger, dai partiti a vocazione maggioritaria alle varie forme di coordinamento strategico preelettorali tra partiti⁸².

LO SGUARDO DEGLI ALTRI

*Lo sguardo degli altri è la nostra ossessione, la nostra gratificazione,
la misura della nostra inadeguatezza*

Domenico Starnone, *Confidenza*

⁸² In questo senso c'è una lettera fortemente limitativa delle ambizioni dell'opera da parte di G. VEDEL, *Les partis politiques ou l'école de la démocratie*, in *Revue française de la science politique*, 1951, pp. 558 ss., una recensione che considera l'opera esclusivamente sotto l'ottica del fattore organizzativo e delle sue ricadute sulla linea di frattura oligarchia/democrazia. Si tratta certamente di fili rossi della monografia, ma la parte più interessante e originale dell'opera risiede sicuramente nella messa a punto di una definizione visione assai peculiare della democrazia (successivamente rifinita, ma non di molto, in stretto dialogo con Vedel e Burdeau), dove il ruolo dei partiti – forse perché visti come così fatalmente oligarchici, sia nella loro declinazioni societarie che nella classe politico-parlamentare – viene fortemente compresso, in teoria a beneficio degli elettori, in sostanza a favore di un dominio dell'innovazione istituzionale che privilegia le coalizioni e un funzionamento rigido della vita costituzionale.

La scommessa meridiana. Sul lascito di Franco Cassano*

di ONOFRIO ROMANO

Guardando tra le pieghe delle sue opere, l'impronta degli studi di diritto emerge indelebile nel percorso intellettuale di Franco Cassano –laureatosi in giurisprudenza negli anni sessanta con una tesi in filosofia del diritto. Il suo modo di pensare la società è uno stimolo continuo alla ricerca di nuovi percorsi istituzionali all'interno della tradizione giuridica occidentale. Uno stimolo che, tuttavia, aspetta ancora di essere raccolto. Forse il "pensiero meridiano" avrebbe avuto un destino diverso, non esclusivamente relegato allo stato di mera suggestione culturale, se il pensiero giuridico avesse raccolto la sfida della costruzione di quel pluriverso istituzionale, fondato sui *dissòì lógoi*, che Franco Cassano indica come radice rimossa della civiltà d'Occidente. Forse la sua persistente cura dell'oscillazione tra autorità e libertà avrebbe permesso di pensare istituzioni più aderenti alla vita.

Lo scolaro irrequieto

Questa vocazione cassaniana trova probabilmente il suo battesimo politico-intellettuale nell'alveo della scuola di Bari (la cosiddetta *école barisienne*). Una piccola brigata di giovani studiosi legati al Pci, raccolti attorno alla Maison di un editore visionario, De Donato, è riuscita a diventare in pochi anni un punto di riferimento ineludibile per il pensiero della sinistra, attirando intellettuali di primo piano da tutta Italia (Rusconi, Cacciari, Saraceno –solo per citarne alcuni). Un'esperienza molto meno strutturata di come appare in alcune ricostruzioni postume¹. Senza un disegno preciso, quel gruppo – capitanato da Beppe Vacca sul piano intellettuale e da Santostasi, Aresta e, infine, Mortellaro, sul piano editoriale – è riuscito a produrre una reinterpretazione originale del marxismo e, insieme, un'analisi molto acuta dei sommovimenti della società negli anni settanta. Rispetto ad altre esperienze più note (si pensi al gruppo del Manifesto), la vicenda barese

* Il contributo, essendo stato offerto dall'Autore in memoria del Collega scomparso, per decisione dei Direttori della Rivista non è stato sottoposto a referaggio.

¹ F. BLASI, *Introduzione all'école barisienne*, Laterza, Roma-Bari 2007; L. Di Bari, *I Meridiani. La casa editrice De Donato tra storia e memoria*, Dedalo, Bari 2012.

appare senza dubbio più ricca, sia sul piano del contributo intellettuale, sia per il tentativo di restare comunque dentro la cornice del partito, evitando quelle facili tentazioni scismatiche che da sempre devastano la sinistra. Un'impresa impossibile e, per questo, naufragata. La scuola di Bari provava a coltivare una doppia fedeltà: l'obbedienza al Partito e, al contempo, l'attenzione alle nuove soggettività e ai fermenti sociali emersi col '68. Franco Cassano è sicuramente parte di quella storia. Ma ha sempre avuto un profilo tutto suo, irriducibile alle istanze del collettivo. In ogni caso, non se ne sentiva un protagonista, né ne era particolarmente nostalgico.

Fedeltà al partito, per lui, non significava accecamento ideologico. Visitando l'Urss negli anni settanta, aveva colto molto lucidamente la grande ipocrisia che si celava dietro la prosopopea rivoluzionaria, alla cui ombra si consumavano gli arbitri della nomenklatura, l'offesa alle libertà e persino alla stessa uguaglianza. Ma se la critica delle perversioni rivoluzionarie è esercizio comune (le grandi ideologie salvifiche camminano necessariamente sulle "fragili" gambe degli esseri umani), Cassano era maggiormente interessato a quel che avveniva ai margini di quella società: a Samarcanda, ad esempio, dove le donne continuavano a portare il velo nonostante i divieti del regime e la palingenesi rivoluzionaria che era stata loro promessa. Era in quell'immagine che egli vedeva scardinato il marxismo in radice, la sua pretesa di fondare l'uomo nuovo, l'antropologia materialista e semplicistica, fondata sull'idea che l'uomo è felice quando può liberamente soddisfare i suoi bisogni. La religione non può essere ridotta a mero oppio dei popoli. Essa risponde ad un nostro bisogno profondo, che nessun "uomo nuovo" cancellerà. Il bisogno di sapere che non è tutto qui, che non tutto si risolve nel mondo. Il dolore della finitezza che ci spinge alla ricerca di qualcosa che ci trascenda. Qui si pone lo scarto che separa il pensiero di Cassano dalla sua matrice politico-intellettuale originaria. L'idea che l'uomo sfugge sempre alla "storia", che ci sia una sete d'infinito che nessun progetto terreno può realizzare. Se non diamo il giusto riconoscimento a queste istanze, esse risorgeranno comunque e, laddove impediscono, in forma perversa.

Del Pci, Cassano rimpiangerà piuttosto il versante comunitario. Un'arena nella quale soggetti differenti crescevano insieme grazie allo scambio reciproco, alla discussione, alle feste: il bracciante e il professore universitario, il disoccupato e l'operaio, il giovane e l'anziano, la donna e l'uomo. Oggi, avvolti come siamo nell'omogamia sociale (si pensi alle "bolle" sui social), ci risulta impensabile. Contro lo spirito contestatario del tempo, egli era persuaso invece della necessità delle istituzioni che, come Pasolini, trovava "commoventi". Ma era anche perfettamente cosciente della loro insufficienza, dell'incapacità di contenere quello che si muoveva nella società, della tendenza a sclerotizzarsi in riti stantii e procedure inconcludenti.

Questa oscillazione continua tra istituzione e movimento è rimasta la cifra specifica del suo stile personale e intellettuale, che ha irrorato tutte le sue opere. Diffidava di coloro che sapevano accomodarsi solo da un lato della barricata: diffidava del portavoce della dottrina ufficiale e, in egual misura, dei profeti della libertà da ogni vincolo.

Approssimarsi al pensiero meridiano

A guardarla retrospettivamente, l'opera di Cassano, nonostante la presenza costante della "contraddizione" come scelta epistemologica di fondo, nonostante la molteplicità degli interessi, dei temi trattati, della grande varietà di letture ad essa presupposte, detiene una coerenza di fondo, coltiva una visione generale delle cose da cui scaturisce un preciso orientamento politico-normativo. Se volessimo individuarne le tappe fondamentali all'interno del suo vasto lascito bibliografico, potremmo dire che in *Approssimazione*², Cassano ci presenta uno specifico modo di leggere il mondo; ne *Il pensiero meridiano*³ costruisce il suo mondo ideale; ne *L'umiltà del male*⁴, ci indica la via per realizzarlo. Si tratta certamente di una banalizzazione, ma in questo percorso si dipanano il piano descrittivo, il piano normativo e il piano strategico del pensiero cassaniano.

Gli "esercizi di esperienza dell'altro" che ritroviamo in *Approssimazione* ci suggeriscono che la realtà non esiste in sé, ma solo negli sguardi di chi la vive. Allora, la conoscenza del mondo passa dalla capacità di assumere il punto di vista di ciascuno dei suoi abitanti, di calarsi nei panni dell'altro. Cassano accompagna il lettore in questa esplorazione come un novello Virgilio, facendo sentire al maschio la superiorità della donna, al giovane la fatica e la serenità dell'anziano, all'essere umano la curiosità dell'animale. A tutti, la meraviglia del mondo.

Nel secondo movimento, *Il pensiero meridiano*, Cassano disegna implicitamente un orizzonte sociale alternativo a quello vagheggiato dalle sirene della modernità progressista, a partire dallo sguardo sul Sud e del Sud, che egli declinava al plurale (i Sud). Questa è senza dubbio l'opera più nota di Franco Cassano e vale la pena soffermarvisi. Il successo de *Il pensiero meridiano* ha ampiamente travalicato ogni confine disciplinare, imponendosi da subito come una sorta di manifesto del nuovo meridionalismo. Ma il paradosso è che di Sud, di Mezzogiorno, ne *Il pensiero meridiano* si parla poco o punto. Se ne parla un po' nell'introduzione,

² F. CASSANO, *Approssimazione. Esercizi di esperienza dell'altro*, Il Mulino, Bologna 1989.

³ F. Cassano, *Il pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari 1996.

⁴ F. CASSANO, *L'umiltà del male*, Laterza, Roma-Bari 2011.

rilanciata nelle tre righe della quarta di copertina. Nulla di più. Eppure, il libro è passato alla storia come il nuovo testamento sulla questione meridionale, il punto di svolta nel paludato dibattito sull'immarcescibile "ritardo" del Mezzogiorno. Se da un lato questa torsione impropria ha fatto da lievito immaginario e da pistone motivazionale per tutta una costellazione di soggetti e di processi più o meno virtuosi di rinascimento civile, sociale, politico e persino economico a Sud, dall'altro ne ha circoscritto pesantemente la portata intellettuale e la fortuna critica. Le due cose non sono indipendenti l'una dall'altra, poiché il sostanziale fallimento delle "promesse meridiane", sulla cui base si sono sviluppati quei processi, dipende in larga parte dalla vera e propria mutilazione che il saggio ha silenziosamente subito sul piano intellettuale. Più precisamente, dipende dal debole lavoro interpretativo sui contenuti del testo e, in secondo luogo, dalla sua mancata declinazione in termini istituzionali e politici, necessaria a mondanizzare la potenza visionaria del pensiero meridiano.

Non deve trarre in inganno la solennità del titolo: della fondazione di un pensiero organico, una nuova metafisica d'occasione ad uso degli orfani del dover essere, non v'è traccia. Attraverso i sei saggi componenti l'opera, l'autore, scegliendo angoli visuali differenti e molteplici, va piuttosto a tratteggiare uno stile, un modo di stare al mondo. Uno *stile meridiano*, appunto. Intento vieppiù flagrante negli ultimi due, laddove Cassano abborda la questione isolando in rilievo lo 'stilÈ di due figure intellettuali capitali del nostro dopoguerra: Camus e Pasolini.

Il focus non è il Mediterraneo, ma l'Occidente. In questo senso, il libro s'innesca in una lunga e nobile tradizione di critica auto-riflessiva sulla civiltà occidentale, il cui esempio paradigmatico resta quello della Scuola di Francoforte. Stare dentro la traiettoria emancipatoria della modernità e al contempo evidenziarne tutte le poste negative, i mondi che ci perdiamo in nome del progresso dell'umanità. Una "critica della ragione per mezzo della ragione", qual era il programma di Adorno e Horkheimer in *Dialettica dell'Illuminismo*⁵. È qui – dentro e oltre la modernità – che si colloca "il pensiero meridiano". Un titolo non a caso preso a prestito da un paragrafo de *L'uomo in rivolta* di Camus. Ma se per il Nobel francese sotto quell'insegna vi era poco più che una polemica difensiva nei confronti della violenza rivoluzionaria, Cassano vi scopre alchemicamente un mondo.

Pensiero meridiano è, innanzi tutto, un posizionamento dello sguardo: dai lembi estremi di un impero, se ne scorge meglio la cifra. In questo senso, il Sud non è l'Altro della modernità o, peggio, il suo "non ancora", bensì la cartina di tornasole che ci consente di decodificare la logica profonda del regime d'Occidente.

Il Sud è pienamente "moderno" e si è adattato come ha potuto alla furia del mutamento che ne ha invaso gli anfratti, ossia a "l'integralismo della corsa". Dalla periferia vediamo l'intero e non soltanto il centro della scena. Le zone illuminate e quelle in ombra, i punti alti e i recessi inconfessabili. I successi del sistema e i suoi fallimenti. È questo che normalmente difetta a chi fa critica stando al centro. Una civiltà la vedi dai bordi: dalle prigioni, dai rifiuti abbandonati, dai perdenti che semina ai lati delle sue *Main Street*.

La camera a Sud consente inoltre di intravedere un altro orizzonte, evitando di crogiolarsi in quella forma di resa senza condizioni tipica proprio dei francofortesi, ma che si è poi consolidata definitivamente a partire dagli anni settanta con i filosofi del ritiro (Deleuze, Foucault, Agamben ecc.). Adorno e Horkheimer auto-certificano l'inconcludenza della loro riflessione in quanto "critica senza soggetto", vale a dire inidonea a incarnarsi in persone e luoghi interessati a condurla nell'arena storico-politica. Un mero "messaggio nella bottiglia", che chissà quando e chissà dove magari qualcuno raccoglierà.

È qui che, invece, interviene il Mediterraneo. Questo luogo ospita una peculiare complicità tra terra e mare. Per i popoli che vi si affacciano il mare è una presenza costante, insieme alla consapevolezza che al di là di esso sorgono altre terre, altri popoli e culture, altri modi di vivere. La terra diventa per Cassano una metafora del radicamento, il riconoscimento di un'origine simbolica; il mare, all'opposto, una metafora dell'emancipazione, della libertà, dell'oltrepassamento di sé, dell'apertura all'altro e quindi del progresso. Ciascun elemento è a rischio di dismisura. Se la terra non sentisse la presenza del mare, conoscerebbe probabilmente la chiusura identitaria e il rifiuto dell'altro: ospiterebbe di lì a poco regimi dispotici, tirannie sanguinarie (quelle, non a caso, conosciute nelle steppe asiatiche, non lambite da brezze marine). Scegliere definitivamente il mare, tuttavia, significherebbe incontrare prima o dopo la forma opposta di dismisura: il vuoto dell'oceano, dove non si danno più referenti di senso, dove tutte le differenze sono appiattite e ridotte ad astrazione universalistica. Uno spazio che si apre a quella nuova forma di tirannia che è il dominio della tecnica (la via senza ritorno imboccata dall'Occidente).

Le due dismisure sono del tutto speculari: le si ritrova nelle biografie – non solo intellettuali – di Nietzsche e Heidegger. Il primo che spinge la sua avventura emancipatoria fino a perdersi nel deserto e quindi nella follia, il secondo che, in opposizione a questo atteggiamento, sceglie di farsi contadino, di tornare alla chiusura identitaria della Foresta nera, all'ottusità della terra. A queste due derive, il Mediterraneo oppone la *phronesis*, la saggezza della "misura", ossia quell'atteggiamento culturale fondato al contempo sulla cura delle radici e sul desiderio di emancipazione, sul senso di appartenenza e sulla libertà, sulla tradizione e sulla

⁵ M. HORKHEIMER, T. W. ADORNO, *Dialettica dell'Illuminismo*, Einaudi, Torino 2010 [1947].

modernità, sulla ragione e sul sentimento. Una misura che non è pacificazione, non aspira a sintesi, ma che s'inquadra nella tradizione retorica greca dei *dissoi lógoi*, ossia dei "discorsi divergenti", i quali non si disciolgono mai nell'unicità del *logos* moderno o del discorso razionale.

Cassano, in questa chiave, interpreta le odierne radicalizzazioni religiose e nazionalistiche come una reazione al fondamentalismo occidentale della crescita e della modernizzazione, una forma di *hybris*. Per far fronte a questi fenomeni occorre saper apprendere dall'esperienza storica di convivenza nel Mediterraneo, dove s'intrecciano tre religioni monoteiste e molteplici culture dimoranti in tre diversi continenti. Il personaggio omerico di Ulisse diventa il modello antropologico di riferimento per il meridianismo: nel corso del suo straordinario periplo nel Mediterraneo, Ulisse attraversa molteplici mondi ma non perde mai la nostalgia di casa, dove infine ritorna. Il *nostos* (il ritorno, radice della parola nostalgia) è la virtù cardinale. Il desiderio d'incontrare l'altro si riconcilia così con l'amore per la propria terra d'origine.

I percorsi intellettuali di Camus e Pasolini, seppure marcatamente differenti, hanno in comune questo doppio movimento, proprio dello stile meridiano: entrambi campioni di libertà, hanno puntualmente demistificato l'ordine istituito, si sono sempre posti in aperta contraddizione rispetto alla morale corrente. Ma quando questa istanza emancipatoria è stata eretta a sua volta a pratica istituzionale, a senso comune, facendo strame di ogni riferimento normativo, essi non hanno esitato a suonare il campanello d'allarme. Hanno sfidato ancora una volta la corrente, opponendovi valori inattuali come il senso dell'onore, il sacro, i beni pubblici, le imprese collettive, la necessità del trascendente, della tradizione e, paradossalmente, delle stesse istituzioni.

È evidente, dunque, che il lavoro di Cassano ha valore universale: egli parla della faticosa e insidiosa costruzione della libertà. Una libertà che non viaggia a senso unico (quando lo fa, diventa deleteria), ma che per restare viva ha bisogno di curvarsi e, a tempo debito, di fare persino marcia indietro. La libertà dell'uomo, non del meridionale. Da questo punto di vista, lo slogan che ha marchiato e continua a marchiare il marketing del pensiero meridiano ("occorre restituire al sud l'antica dignità di soggetto del pensiero, interrompere una lunga sequenza in cui esso è stato pensato solo da altri"), sebbene potente ed evocativo, ne costituisce una straordinaria riduzione.

Cassano rifugge da qualsiasi forma di sostanzialismo storico. Quella mediterranea non è una "realtà" di convivenza tra culture già pronta per l'uso. È, innanzi tutto, una rappresentazione e, al contempo, la fonte d'ispirazione di un ideale tutto "politico", fondato sulla pluralità come valore in sé, sull'idea che sia non solo possibile ma anche necessario allestire un mondo dove molteplici culture, anche

appartenenti a fasi diverse della civiltà, possano vivere insieme confrontandosi, sovrapponendosi, influenzandosi e alterandosi a vicenda. Questo aspetto verrà sviluppato da Cassano soprattutto nel saggio "Necessità del Mediterraneo", che introduce l'opera collettanea *L'alternativa mediterranea*, da lui curata insieme a Danilo Zolo⁶. In quel saggio, Cassano marca la sua distanza sia da ogni facile nostalgia comunitaria (il Mediterraneo come giardino incantato in cui ritrovare senso, legami sociali forti, umana pienezza) sia dalla via d'uscita postmoderna (questa "grande narrazione che parla della fine delle grandi narrazioni"), laddove si immagina il mondo come un succulento ipermercato dove ciascuno può acquistare il proprio *modus vivendi*, lo stile, la cucina preferita, in un quadro di totale "reversibilità del senso"⁷. Cassano, mettendo costantemente a tema il differenziale di forza che segna il rapporto tra culture differenti, propende piuttosto per una logica di "supplementazione": ogni cultura prova ad attingere alle esperienze condotte da altre culture ciò di cui essa difetta⁸. In questo senso, il meridianismo si oppone sia all'universalismo, inteso come il riconoscimento di un'unica umanità sotto la pluralità di croste culturali, sia alla clausura identitaria, che reagisce da zelota alle derive anomiche dell'universalismo.

Il Sud contiene civiltà molteplici e tutte diverse. Il Mediterraneo è il più straordinario crogiuolo di differenze e a partire dalla carica storico-simbolica che esso emana, Cassano trae la sua proposta politica, se così possiamo definirla: il gioco non sta più nella cattiva infinità dell'emancipazione unilineare verso un disincarnato "uomo nuovo", bensì nella ricerca di un equilibrio sempre instabile e provvisorio tra fedeltà alla terra, alle radici, e proiezione marina, desiderio di autonomia.

Nessun balzo all'indietro, dunque. È vero che "modernizzare stanca" (come recita un altro suo fortunato titolo)⁹, ma Cassano era tutt'altro che un nostalgico dei bei tempi andati. Quella specie di distopia, oggi molto ricorrente in certi ambienti, che tende a disegnare come un eden il mondo prima della modernità, gli era del tutto estranea. Guardava con molta diffidenza, ad esempio, al progetto della "decrescita" del suo amico Serge Latouche¹⁰. Lui era sempre per gli equilibri impossibili. Riteneva che proprio dentro la modernità, dato il livello di benessere raggiunto, fosse possibile concedersi la lentezza e che la corsa al conseguimento

⁶ F. CASSANO, "Necessità del Mediterraneo", in F. Cassano e D. Zolo, *L'alternativa mediterranea*, Feltrinelli, Milano 2007, pp. 78-109.

⁷ M. MAGATTI, *Libertà immaginaria*, Feltrinelli, Milano 2009.

⁸ G. C. SPIVAK, "Raddrizzare i torti", in N. Owen (a cura di), *Troppo umano. La giustizia nell'era della globalizzazione*, Mondadori, Milano 2005.

⁹ F. CASSANO, *Modernizzare stanca. Perdere tempo, guadagnare tempo*, Il Mulino, Bologna, 2001.

¹⁰ S. LATOUCHE, *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano 2007.

di un PIL sempre più elevato non avesse più alcun senso. Quindi il suo elogio della lentezza era completamente calato dentro la traiettoria della modernità, sebbene liberata dal feticcio del “progresso per il progresso”. Nessun desiderio di ritorno al passato.

Cassano ha avuto, tuttavia, un rapporto problematico con la sua opera di maggior successo. Gli è parso negli anni che essa venisse progressivamente falsificata dalla storia. Innanzi tutto, Cassano non sopportava questo fermo-immagine sulla sua traiettoria intellettuale. Non voleva essere identificato immediatamente come il padre del pensiero meridiano, una specie di santino. Era come se il suo pensiero non avesse un prima e non fosse andato avanti ad esplorare anche le criticità di quella proposta. In secondo luogo, vedeva benissimo che la storia era andata in tutt'altra direzione rispetto a quella da lui auspicata. Non si fece incantare nemmeno dalle primavere arabe, che pure testimoniavano un risveglio dei popoli mediterranei. Vi vedeva piuttosto l'espressione dell'egemonia che l'Occidente delle libertà individuali riusciva ad esercitare sulle masse dei giovani nord-africani, frustrati da una condizione socio-economica incongrua rispetto all'immaginario della società dei consumi. Il fallimento delle primavere e l'avvento dei conflitti armati (vedi la Libia), delle nuove dittature (vedi l'Egitto), nonché le persistenti crisi economiche e politiche anche nei paesi più promettenti (vedi la Tunisia), sono risultate le pietre tombali di ogni speranza meridiana. Difficile, in queste condizioni, vedere nel Mediterraneo il laboratorio di un mondo nuovo e più a misura d'uomo.

Sul punto, tuttavia, Cassano era molto ingeneroso con se stesso. Dopotutto, egli non ha mai rappresentato il Mediterraneo come una cartolina variopinta, un luogo di pace e armonia. Questa era la caricatura irenistica che altri facevano del suo pensiero. Egli, invece, aveva ben presente dall'inizio la problematicità del suo riferimento al Mediterraneo. La sua – lo ribadiamo – non era la descrizione di una realtà già esistente e disponibile. Era una proposta politica, che in quanto tale andava presa in carico, promossa, realizzata. Non poteva farlo lui, che aveva già fatto abbastanza pensandola. Avremmo dovuto farlo noi. Avrebbero dovuto farlo quelli che lo hanno adottato come punto di riferimento intellettuale. Ma il problema è che, a livello politico, il pensiero meridiano è stato più volentieri considerato come una specie di manuale di marketing territoriale.

L'innaturalità del bene

Per questo, negli ultimi anni Cassano si è dedicato in modo speciale a quella terza tappa sopra evocata, ossia al problema di come riuscire a promuovere e a radicare un'idea di bene, a prescindere dalle sue qualità intrinseche. È questo il tema di fondo che percorre quello che a parere di chi scrive è il libro più bello, più tragico e più incompreso di Franco Cassano.

L'obiettivo polemico immediato era il versante, se così si può dire, “azionista” del progressismo. Quello che interpretava l'attività politica come il mero sfoggio di virtù civiche e morali, che esigevano, per essere coltivate, un'enorme forza culturale, politica, sociale ed economica, appannaggio esclusivo di una ristretta élite. Questa forma di “aristocratismo etico”, secondo Cassano, scava un fossato sempre più profondo tra gli autonominati “migliori” e il popolo, abbandonato alle grinfie di coloro che mirano solo a dominarlo, facendo finta di accogliere le sue fragilità e di indulgergli.

Le interpretazioni più diffuse di quel libro sono in larga parte fuori fuoco. Spesso per motivi opposti. O troppo schiacciate sull'attualità politica (la polemica contro la sinistra di Repubblica, dei Rodotà e degli Zagrebelsky) o troppo dilatate verso i massimi sistemi (l'eterna lotta tra il bene e il male). “L'umiltà del male” è, invece, una sorta di trattato sull'egemonia. Cassano si chiede semplicemente (si fa per dire) come fare a realizzare un'idea di bene e di giustizia. A calarla nel mondo. E la sua risposta è scabrosa, indigeribile. Questo ne ha decretato la distorta ricezione. Di fatto, la tesi di Cassano va a scardinare uno dei principali articoli di fede del marxismo, prima che della sinistra. L'idea provvidenzialista secondo il cui il “bene” (o comunque lo si voglia chiamare: il socialismo, il comunismo, la liberazione, l'uomo nuovo, il meridianismo ecc.) si ottiene semplicemente indulgendo alla “pancia” delle persone. Obbedendo ai loro bisogni e desideri. Quindi, favorendo una sorta di scatenamento generale. Questa idea è molto più diffusa di quanto non si pensi: informa l'intero campo della sinistra (radicale e moderata) e anche quello della destra liberale. Cassano evidenzia invece che il bene non si trova in natura, che esso esige un enorme sforzo di auto-trascendimento, di messa tra parentesi degli impulsi. Non basta enunciarlo. Se coloro che detengono un'idea di bene non si sforzano costantemente di riconnetterla al vissuto delle persone, questa rimane una pura astrazione, coltivata come un vezzo solo da chi, in virtù della propria forza socio-economica, può permetterselo. Occorre quindi pedagogia, organizzazione, lotta. Tutte cose che nell'era della disintermediazione appaiono indigeribili.

E qui torniamo alla questione posta in apertura. Franco Cassano ha evocato un orizzonte possibile. Ha tracciato un'idea di bene e di giustizia. Ha fatto il suo. Quello che un intellettuale, nel suo senso più autentico e pieno, ha da fare: leggere la realtà e indicare strade possibili. Il pensiero meridiano avrebbe richiesto l'esistenza di corpi collettivi strutturati (nel mondo della ricerca, della cultura, della politica) in grado di leggerlo in profondità, ri-articolarlo, declinarlo in progetto politico, azioni, forme di regolazione istituzionale che fossero alla sua altezza e che permettessero di realizzare l'idea di bene in esso contenuto. Sappiamo, però, che questi sono ovunque evaporati. “Al pensiero meridiano manca la forza”, ha scritto

tempo fa Pasquale Serra (uno dei silenziosi allievi di Franco Cassano). Se esso cioè non viene preso in carico politicamente e fatto scendere nell'arena della lotta per l'egemonia, diventa solo un prontuario etico ad uso delle anime belle.

Se guardiamo da vicino, il pensiero meridiano ha sicuramente generato una stagione politico-civile esaltante a Sud e, soprattutto, in Puglia (la cosiddetta "primavera pugliese"). Ma come spesso capita alle fedi religiose, esso è stato imbracciato non per realizzare le istanze di cui era portatore ma per carburare sul piano motivazionale altri progetti, altre traiettorie. L'orgoglio meridionale che esso ci ha restituito non è stato adoperato per mettere in discussione il regime sviluppatista occidentale, bensì per "recuperare il ritardo" rispetto al Nord. Per diventare a tutti gli effetti "europei" (di più, nord-europei). Per millantare *smart city* e *start-up*. Per prendere posto nei *mainstream* letterari, musicali, cinematografici, turistici. Per essere finalmente moderni ed efficienti, facendo della lentezza e della bellezza meri articoli di promozione territoriale.

Se guardiamo a medio raggio, il Mediterraneo è tornato ad essere pienamente il bacino di scolo della crisi economica, della disperazione migrante, dei conflitti endemici, degli stati falliti e dei nuovi autoritarismi.

Se guardiamo a lungo raggio, il capitalismo "surreale" continua indefesso ad ogni latitudine la sua marcia trionfale, incurante delle crisi economiche e sanitarie che lo affliggono, digitalizzando la predazione e spalmandosi addosso vernice verde.

Franco Cassano ci ha lasciato. Ma il pensiero meridiano resta lì, urgente più che mai. Sappremo farne tesoro?

Alcune questioni intorno ai confini*

di ERNESTO C. SFERRAZZA PAPA

SOMMARIO: 1. Prologo. – 2. Significati del confine. – 3. Ontologia politica del confine. – 4. Il confine come dispositivo. – 5. Confini e muri. – 6. Il futuro dei confini.

1. Prologo

1958. Siamo ad Assola, un paesino nel cuneese ai confini con la Francia. Un doganiere francese, tale Ferdinand Pastorelli, mentre dà la caccia al contrabbandiere Giuseppe La Paglia scopre con sgomento di non essere realmente cittadino francese. La madre italiana lo aveva infatti partorito nella parte italiana dell'"Albergo delle due frontiere", un piccolo e modesto alberguccio sito esattamente sul confine tra l'Italia e la Francia. Questa scoperta innesca una valanga di conseguenze: non solo egli non può esercitare la professione di doganiere (e dunque non può arrestare La Paglia), ma è anche considerato disertore dallo Stato italiano, nonché colpevole di innumerevoli reati connessi a questo peccato originale (dichiarazione di falsa identità, usurpazione d'identità, bigamia, frode). Alla fine di questa commedia degli equivoci, La Paglia scoprirà che, al momento della nascita di Pastorelli, la cucina dove venne partorito era in realtà di pertinenza francese. L'equivoco verrà così risolto, Pastorelli riabilitato e la caccia tra la guardia e il ladro potrà ricominciare da dove si era interrotta.

2. Significati del confine

Anche per il confine vale la polisemia che in un luogo celebre della *Metafisica* Aristotele imputava all'essere. Come questo, anche quello si dice in molti modi. E si dice innanzitutto in molte lingue, senza che l'un termine traduca "automaticamente" l'altro, cosicché in ognuno di essi risuona un significato differente, una sfumatura di senso, a testimonianza di una ricchezza metafisica, ontologica, politica che non si esplorerà mai a sufficienza¹. Si prendano brevemente in esame alcuni esempi delle lingue europee. È evidente come nell'italiano "confine" risuoni l'idea del *cum-fines*, dove spadroneggia non tanto l'idea della fine, del limite ultimo, quanto il fatto che questo limite è irrimediabilmente segnato dal "con". Così, il confine viene a indicare allo stesso tempo una separazione e una reciproca

*Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio.

¹ Per un primo sguardo sulla complessità propria dell'idea di confine cfr. P. ZANINI, *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, Mondadori, Milano, 1997.

condivisione, un limite che permette tanto l'inizio quanto la fine, tanto la continuità quanto la discontinuità dell'essere. Ma se prendiamo l'inglese *border*, avremo una curvatura di significato differente. Qui appare la primazia dell'ordine, il rapporto tra la perimetrazione dello spazio e il suo ordinarsi a partire da quest'azione. Il *border* è ciò che introduce nella trama disordinata del mondo una qualche forma di ordine, un ordinamento di qualche genere, un *ordo*. Il *border* è un *b/order*: un'importante raccolta di saggi pubblicata un paio di anni fa non aveva problemi a giocare, sin dal titolo, con questa interpretazione del concetto di confine². E se ci spostiamo in area tedesca, le distinzioni linguistiche sembrano assumere una rilevanza teorica ancora maggiore. Basti pensare alla distinzione, tematizzata da Kant nella *Critica della ragion pura*, tra *Schranke* e *Grenze*, tra confine come barriera e confine come limite³. Quest'accezione invita a elaborare una fenomenologia più complessa del confine, a distinguerlo da concetti limitrofi, a disambiguare. *Distingue frequenter* rimane il motto della critica, e forse della filosofia *tout court*.

Certo, si potrà obiettare a buon titolo che non si fa filosofia con il dizionario, e saremmo d'accordo con questo rilievo. Tuttavia, queste suggestioni sono utili per comprendere che quando si parla di confini non si parla di oggetti semplici. Che il confine è sempre qualcosa di più della linea che lo rappresenta su una mappa. La "trappola territoriale", su cui John Agnew non ha mai smesso di mettere in guardia⁴, conduce troppo spesso a interpretare i confini come semplici linee, immaginando una perfetta corrispondenza tra la dimensione "cartografica" e quella "reale", appiattendolo la seconda sulla prima⁵.

La critica di questo atteggiamento ermeneutico è il primo passo per comprendere meglio che cosa siano davvero i confini; in questo modo, sarà possibile armarci di un quadro analitico maggiormente avvertito, grazie al quale affrontare i problemi, le sfide, le controversie che i confini pongono al nostro tempo.

3. Ontologia politica del confine

La filosofia si è molto affaticata a definire cosa sia un confine. La questione è innanzitutto di natura ontologica: insieme alla domanda su cosa siano i confini, siamo costretti a porre quella sulla loro esistenza niente affatto ovvia. Esistono

² Cfr. H. VAN HOUTUM, O. KRAMSCH, W. ZIERHOFER (a cura di), *B/ordering Space*, Ashgate, Aldershot, 2005.

³ Cfr. H. HOHENEGGER, *La terminologia della spazialità in Kant*, in *Locus-spatium. XIV Colloquio internazionale del lessico intellettuale europeo*, Olschki, Firenze, 2014, pp. 519-580.

⁴ Cfr. J. AGNEW, *The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory*, in *Review of International Political Economy*, I, n. 1, 1994, pp. 53-80.

⁵ Cfr. F. FARINELLI, *La crisi della ragion cartografica*, Einaudi, Torino, 2009.

effettivamente i confini? Sono una datità primaria? La trama dell'essere è attraversata da partizioni, discontinuità, fratture "naturali" indipendenti dal soggetto che le esperisce, oppure è necessario considerare tutti i confini come o la proiezione delle (in)capacità percettive umane o come un prodotto storico-politico? Quando Barry Smith ha introdotto una celebre distinzione tra confini *bona fide* e confini *fiat*, questa è stata considerata definitiva per un paio di anni. Solo ultimamente la letteratura più avvertita è riuscita, con buone ragioni a parere di chi scrive, a metterla severamente in discussione. Ma vediamo brevemente la proposta, in ogni caso filosoficamente rilevante, di Barry Smith⁶.

Il confine *bona fide* esiste nel mondo prima di ogni possibile azione del vivente su di esso. È una specie di precatogoriale, la cui datità è indipendente dall'azione del soggetto sia nella creazione sia nella percezione del confine. Esisterebbero, insomma, "confini naturali". In particolare, secondo Smith i confini degli enti materiali possono essere ricondotti a questa categoria ontologica.

Il secondo tipo di confine, il confine *fiat*, è un prodotto dell'azione umana. Esso viene prodotto storicamente in quanto esito di un agire sul mondo. Il confine *fiat*, a differenza di quello *bona fide*, non esiste indipendentemente dall'individuo che lo produce. Questo non significa che la sua esistenza nel tempo, il suo perdurare, si leghi a quella dell'individuo che lo ha prodotto: i confini statali continuano ad esistere anche dopo la morte di chi li ha stabiliti, in quanto si sedimentano nella memoria collettiva e, soprattutto, nei documenti che ne legittimano e certificano l'esistenza. Questo significa che non esiste un "confine naturale" che separi, ad esempio, la Francia e l'Italia; esso è convenzionale, arbitrario, e proprio quest'arbitrarietà può dare la stura ad ambiguità politiche e giuridiche, come sanno Giuseppe La Paglia (Totò) e Ferdinand Pastorelli (Fernandel), gli sfortunati protagonisti del film *La legge è legge* la cui trama ha funto da prologo di questo saggio.

Tuttavia, l'ontologia del confine proposta da Barry Smith va complicata in almeno due punti. Come scrivevamo, ci sono buone ragioni per argomentare sull'insostenibilità dei confini naturali. O perlomeno: sull'idea che i confini naturali degli enti siano in realtà unicamente i confini di cui facciamo esperienza. La posizione teorica per cui esistono confini naturali confonde infatti la struttura del mondo fisico con la capacità che abbiamo noi esseri umani di farne esperienza. O, per dirla più precisamente, in questa posizione "si fanno intervenire criteri epistemologici e non ontologici"⁷. Dal momento che la struttura atomica della realtà è

⁶ Cfr. B. SMITH, *Oggetti fiat*, trad. it. di L. Morena, in *Rivista di estetica*, XLII, n. 2, 2002, pp. 58-87.

⁷ M. FERRARIS, *Documentalità. Perché è necessario lasciar tracce*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 34.

in moto perpetuo, bisogna riconoscere che a livello microscopico i confini degli enti sono mutevoli e variabili. Quelli che percepiamo come confini determinati che danno alle cose del mondo la loro individuazione specifica sono, in realtà, continuamente cangianti, sebbene a un livello microscopico tale da non poterne dare conto mediante i nostri apparati percettivi. Di conseguenza, ciò che noi percepiamo come discontinua è in realtà una continuità ontologica. Questo per non parlare dei confini sfumati di entità vaghe quali una montagna, un fiume, una costa, che mettono in crisi la visione naïf, da “fisica ingenua”, del confine “naturale” come fondato nella trama dell’essere. Verrebbe da domandarsi, con sobria polemica rispetto a certe riflessioni contemporanee, quando si è deciso che l’ingenuità fosse un valore filosofico.

La seconda complicazione riguarda la nozione di confine *fiat*. Senza dubbio esso è un confine prodotto dall’essere umano. Ma cosa significa produrre un confine? Come si configura e istituisce il processo del *bordering*? Smith non dà indicazioni in tal senso; tuttavia, l’analisi del *bordering* è imprescindibile per cogliere la natura artificiale del *border*.

Non si prenda questo preliminare inquadramento ontologico del problema come fine a sé stesso. Questioni strettamente ontologiche stanno infatti al centro di dispute politico-giuridiche che hanno puntellato tappe decisive della storia occidentale. Potremmo spingerci a tal proposito a parlare di una vera e propria ontologia politica dei confini. Si pensi, ad esempio, alla discussione vivacissima in età moderna sulla libertà o meno dei mari. Una discussione cruciale per la futura configurazione dello spazio europeo, nella quale convergono i pesi massimi dell’*intelligenza* giuridico-filosofica moderna: Bartolo di Sassoferrato, Baldo degli Ubaldi, Ugo Grozio, John Selden, Paolo Sarpi, Loccenio, Bynkershoek⁸. Senza ricostruire l’intera vicenda, che è nota nelle sue linee generali anche e soprattutto grazie alla rilevanza affidatale da Carl Schmitt in *Der Nomos der Erde* (1950)⁹, basti riconoscere la questione strettamente ontologica che l’attraversa. Se la sovranità si definisce a partire dal suo perimetro di esercizio, come perimetrare la superficie marina, di per sé fluida? Può esistere un confine di tal fatta? Tutte le soluzioni adoperate per giustificare, contro l’ipotesi groziana di *Mare liberum* (1609), la possibilità di identificare uno spazio sovrano anche nel territorio marittimo, si sforzano di teorizzare un confine a tal punto sconnesso dalla sua ingenua

naturalità da poter essere pensato anche sulla superficie marina. Fino a giungere alla famigerata dottrina della palla di cannone, ideata da Cornelius van Bynkershoek del *De dominio maris* (1702), cristallizzata nella formula *ubi finitur armorum vis* e destinata a grande fortuna.

Questo accenno solo per dire che la questione dei confini non è un brano di astratta metafisica, sì che le sue coordinate filosofiche interessano e hanno interessato direttamente la vita politico-giuridica degli esseri umani. Senza dubbio i confini non sono un’invenzione recente e “hanno contato” lungo tutta la storia dell’umanità. Come scrivono Alexander Diener e Joshua Hagen, gli esseri umani sono “esseri geografici, per i quali la creazione di luoghi, e di conseguenza il processo di produzione di confini, sembrano naturali”¹⁰: a essere naturale, insomma, non è il confine, ma il continuo fare e disfare i confini da parte dell’essere umano. Un contributo decisivo in tal senso può giungere dall’antropologia novecentesca. Arnold van Gennep ha mostrato, in un classico dell’antropologia, il ruolo dei confini nel processo formativo degli individui. Uno dei temi fondamentali di *Les rites de passage* (1909) è infatti che il processo simbolico di passaggio da una fase della vita a un’altra s’inverna solo laddove viene spazializzato. Di questa spazializzazione del simbolico sono esempi eccellenti tutti quei riti fondativi incentrati sul transito dall’adolescenza all’età adulta che si condensano nell’attraversamento di un confine pericoloso: ad esempio, il passaggio dalla dimensione protettiva del villaggio a quella incerta della foresta¹¹.

Tuttavia, per una serie di ragioni contingenti, l’importanza dei confini appare particolarmente rilevante nell’epoca contemporanea. Sui confini oggi si combattono spietate battaglie ideologiche che sembrano essere giunte a uno stallo. Ai lati opposti della barricata, chi ribadisce la natura “chiusa” delle configurazioni politiche moderne (gli Stati) e chi oppone la natura necessariamente cosmopolitica e “aperta” del mondo contemporaneo. L’innescò di questa feroce battaglia è a nostro avviso semplice da individuare: alla natura “geografica” dell’essere umano e alla partizione “moderna” del mondo in unità statali (ossia: in territori delimitati da confini) si è andata sempre più sovrapponendo, fomentata sia dalle logiche della globalizzazione sia dall’aumento della miseria in specifiche parti del mondo, una logica di movimento delle masse che ha attraversato quei confini fino a metterli in radicale discussione. Fino a costringerci a domandarci se quegli stessi

⁸ Per una ricostruzione della vicenda si rimanda a E.C. SFERRAZZA PAPA, *Modernità infinita. Saggio sul rapporto tra spazio e potere*, Mimesis, Milano-Udine, 2019, pp. 23-58.

⁹ Cfr. C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello Jus publicum europaeum* (1950), trad. it. di E. Castrucci, Adelphi, Milano, 2001.

¹⁰ A.C. DIENER, J. HAGEN, *Borders. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 1.

¹¹ Cfr. A. VAN GENNEP, *I riti di passaggio* (1909), trad. it. di M.L. Reimotti, Bollati Boringhieri, Torino, 1981, pp. 22-34.

confini siano ancora moralmente giustificabili in un'epoca in cui stare da una parte o dall'altra di un confine equivale, quando non alla lotta tra la vita e la morte, quantomeno a condizioni di vita fortemente disagiati e ad altre fortemente privilegiate. Se anche il gesto del migrare è il gesto per eccellenza della nostra tradizione giudaico-cristiana, con la prima "cacciata" dal giardino dell'Eden che altro non è che una originaria migrazione forzata¹², la storicità dei processi migratori odierni richiede di essere interpretata con lenti categoriali non astratte.

Ciò che maggiormente preme rilevare a quest'altezza è che per dare conto della complessità del confine, è necessario sottrarlo alle riflessioni che lo degradano a semplice oggetto, banalizzandolo e non riuscendo a rendere conto del suo funzionamento e del suo significato reali. Per fare ciò, è necessario dotarsi di un'analisi differente da quelle finora messe a disposizione dalla riflessione filosofica sul tema.

4. *Il confine come dispositivo*

Il confine non è una semplice linea. Se ci avviciniamo ad esso dal lato del processo di *bordering*, notiamo che nella sua istituzione convergono una serie di elementi materiali e immateriali. Barriere, muri, recinti, steccati, semplici linee sul terreno, si accompagnano a documenti ufficiali, controversie politiche, trasposizioni cartografiche, cerimonie d'istituzione. E quando i confini sono contesi vediamo agglomerarsi intorno ad essi contese belliche e vere e proprie guerre giuridiche, combattute non a colpi di cannone ma con il Codice di diritto internazionale in mano. I confini vivono insomma sul chi va là, non sono mai definiti una volta per tutte: abbiamo dunque da un lato il problema dell'origine del confine, la questione della sua istituzione che, come vedremo, non è certo un atto semplice e immediato; dall'altro lato, l'evidenza storica per cui il confine non è mai istituito una volta per tutte, ma la sua esistenza è sempre in procinto di essere negoziata, rivista, ribadita. Insomma, il confine ingenuamente inteso non è altro che l'istantanea di un processo continuo di *bordering*; l'immagine del confine come linea è l'astrazione illegittima di tutto questo complesso di elementi. Il confine è sempre un "fare il confine".

Per quanto concerne l'istituzione del confine, ossia come esso si "inauguri", come "venga all'esistenza", può tornare utile prendere in considerazione un luogo classico di Rousseau e leggerlo diversamente da come si è fatto finora. Potremo trarne spunti interessanti per complicare moltissimo la fenomenologia dell'istituzione del confine. Ecco l'incipit del secondo *Discorso sull'origine e i fondamenti della disuguaglianza tra gli uomini* (1755): "il primo che, avendo cinto un terreno, pensò di

affermare 'questo è mio', e trovò persone abbastanza semplici per crederlo, fu il vero fondatore della società civile"¹³. Commentiamolo, ma prima un *caveat*.

In questa sede non rileva valutare l'importanza di questo passo per una teoria generale della sovranità, ossia riflettere sul rapporto tra il *nomos* e la configurazione materiale che lo istituisce. Una letteratura di alto livello ha già approfondito, con argomenti convincenti, questo tema¹⁴. Ciò che ci interessa è descrivere la fenomenologia del *bordering* che traluce da questo passaggio di Rousseau.

Il Ginevrino propone a tutti gli effetti un'ontogenesi del confine articolata in tre fasi, convocando così nell'istituzione del confine tre elementi differenti ed eterogenei. In primo luogo, descrive la dimensione pragmaticamente materiale dell'atto del tirare una linea. In questa fase *materiale*, l'individuo introduce una discontinuità ontica tracciando una linea sul terreno, ma non è ancora sufficiente per dichiarare quella linea un confine. In secondo luogo, Rousseau individua una fase che potremmo definire *linguistico-discorsiva*: l'individuo dichiara che quello spazio che viene a esistere in virtù dell'esistenza del confine è suo, ossia che quella inedita partizione del mondo corrisponde a un ordinamento politico-giuridico. Senza questa dichiarazione, la linea tracciata nella prima fase equivarrebbe a una linea tirata sul bagnasciuga. La terza fase, decisiva, è quella *sociale*. Rousseau sostiene la necessità di un riconoscimento sociale di questo atto complesso: qualcuno deve credere che quella linea definisca davvero spazi di differente competenza sovrana. L'ontogenesi del confine, insomma, termina grazie alla società in miniatura che ne accetta l'esistenza.

Provando a generalizzare questa articolazione del processo di *bordering* che abbiamo teorizzato più nel dettaglio altrove¹⁵, in qualsiasi confine è possibile ritrovare, in forme più o meno definite, più o meno astratte, queste componenti. I confini empirici non sono, insomma, linee immaginarie o unicamente linee su una mappa, ma l'inesausto processo di ridefinizione spaziale e sociale che tiene insieme la dimensione materiale del confine, l'ordine discorsivo chiamato a giustificare l'esistenza, la massa documentale che la testimonia, nonché le forze materiali deputate alla sua protezione. Qualsiasi confine che abbia un significativo peso politico è la combinazione di questi elementi. Esso, allora, non va pensato come

¹³ J.-J. ROUSSEAU, *Discorso sull'origine e i fondamenti della disuguaglianza tra gli uomini* (1755), in Id., *Opere*, a cura di R. MONDOLFO, Sansoni, Firenze, 1972, p. 60.

¹⁴ Cfr. W. BROWN, *Stati murati, sovranità in declino* (2010), trad. it. di S. Liberatore, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 38 ss.

¹⁵ Cfr. E.C. SFERRAZZA PAPA, *Filosofia e Border Studies. Dal confine come "oggetto" al confine come "dispositivo"*, in *Rivista di estetica*, LXXV, n. 3, 2020, pp. 184-197.

¹² Cfr. E. COCCIA, «Inobedientia». *Il peccato di Adamo e l'antropologia giudaico-cristiana*, in *Filosofia politica*, n. 1, 2008, pp. 21-36.

un semplice oggetto, come un ente autonomo, ma va piuttosto inteso alla stregua del dispositivo di foucaultiana memoria, ossia un assemblaggio coerente di elementi eterogenei, materiali e immateriali, che parimenti concorrono a produrlo: “un insieme assolutamente eterogeneo che implica discorsi, istituzioni, strutture architettoniche, decisioni regolative, leggi, misure amministrative, enunciati scientifici, proposizioni filosofiche, morali e filantropiche, in breve: tanto del detto che del non detto, ecco gli elementi del dispositivo. Il dispositivo stesso è la rete che si può stabilire tra questi elementi”¹⁶.

5. Confini e muri

Chi insiste nel sottolineare che i confini contemporanei “non sono più semplicemente linee su una mappa”¹⁷ commette un errore significativo: i confini non sono mai stati linee su una mappa. Sono sempre stati il risultato precario di un equilibrio tra elementi differenti, materiali e immateriali. Complessi dispositivi che articolano il mondo, nodi dove le relazioni di potere che li producono si allacciano. Dispositivi che con tutta evidenza decidono delle vite di chi si trova, in virtù di una pura casualità di nascita, in una parte del mondo e non in un'altra. “Lotteria della nascita” è stata chiamata significativamente¹⁸. Il nostro insistere sulla dimensione complessa, processuale, materiale e immateriale del confine non serve unicamente a sgombrare il campo dalle ipotesi maggiormente ingenue e banalizzanti sulla loro natura. Serve altresì per sottolineare che i confini sono pur sempre un prodotto storico, ossia contingente. Gli assemblaggi possono mutare, le varie componenti possono pesare in maniera differente. Gli elementi ottusamente materiali possono prevalere su quelli sociali e discorsivi.

Nell'attuale temperie globale, nella quale si espande un clima di profonda insicurezza causato da una globalizzazione selvaggia e mal governata, la difesa dei confini ha rappresentato una valvola di sfogo per la cittadinanza impaurita. I confini odierni vengono presidiati, fortificati, risacralizzati, venerati. Non è qui il caso di ritornare estesamente sul ruolo decisivo svolto dai muri nell'attuale configurazione politica del mondo¹⁹, ma è chiaro che queste forme di verticalizzazione del

confine producono effetti morali e politici altamente problematici. Se i confini hanno pur sempre garantito un contatto, un rapporto di reciprocità e di riconoscimento tra il dentro e il fuori, la loro attuale reificazione li trasforma e li connota negativamente. L'interdizione del passaggio di cui i muri sono il simbolo, infatti, si accompagna a una presa di posizione nei confronti di coloro che vorrebbero, per le ragioni più diverse, attraversare quei confini. E dal momento che i confini vengono attraversati a piedi solamente da individui in gravi condizioni economiche, i muri risultano, con un paradosso solo apparente, pienamente compatibili con l'attuale globalizzazione economica e finanziaria. Essi, infatti, lavorano a favore del mantenimento dell'assetto discriminatorio del nostro mondo: respingono gli indesiderabili, le *wasted lives* come le chiamerebbe Zygmunt Bauman, dell'ordine economico globale, ossia coloro che “mettono in pericolo la globalizzazione felice del capitalismo”²⁰. L'enfasi posta sulla dimensione del controllo e della vigilanza, gonfiata sino alla costituzione di un'ambigua agenzia europea per il controllo delle frontiere, Frontex²¹, è assai significativa della funzione anche simbolica svolta dai confini (e dalla loro protezione) nella salvaguardia di quella forma statale di cui essi rappresentano una delle condizioni di possibilità materiale e sociale.

I confini fortificati, tuttavia, rappresentano una modalità ottusa e parrocchiale di tutela del territorio statale²². Riattivando l'antica logica della difesa tramite fortificazione, essi presuppongono discorsivamente un Io indifeso e da tutelare contro un'orda violenta che lo minaccia senza posa. Per un singolare rovesciamento, la potenza muscolare dell'Io-Stato forte/fortezza si svela estremamente fragile e debole, proiettando quella stessa debolezza sui propri cittadini, cosicché una democrazia fortificata deve immaginarsi continuamente assediata per poter giustificare ragionevolmente il proprio assetto. Le implicazioni di una simile psicopolitica sono ingestibili a livello morale e politico: da un lato, essa introduce una discriminazione radicale tra il dentro e il fuori, il noi e il loro, moralizzando la spazializzazione: essere dall'altra parte del muro diventa, di per sé, stigma d'inferiorità e di minaccia; dall'altro lato, i muri provocano una tensione tra Stati insostenibile, alimentando l'immagine hobbesiana di uno stato di natura internazionale

¹⁶ M. Foucault, *Le jeu de Michel Foucault*, in Id., *Dits et écrits 1976-1988*, Gallimard, Paris, 2001, p. 299.

¹⁷ C. RUMFORD, *Theorizing Borders*, in *European Journal of Social Theory*, IX, n. 2, 2006, p. 161.

¹⁸ Cfr. A. SHACHAR, *The Birthright Lottery. Citizenship and Global Inequality*, Harvard University Press, Cambridge, 2009.

¹⁹ Sul tema cfr. E.C. SFERRAZZA PAPA, *Le pietre e il potere. Una critica filosofica dei muri*, Mimesis, Milano-Udine, 2020.

²⁰ M. FÉSSSEL, *État de vigilance. Critique de la banalité sécuritaire*, Éditions du Seuil, Paris, 2016, p. 27.

²¹ Su cui cfr. G. CAMPESE, *Polizia della frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, DeriveApprodi, Roma, 2015.

²² Per una difesa recente e polemica del ruolo dei confini cfr. F. FUREDI, *I confini contano. Perché l'umanità deve riscoprire l'arte di tracciare frontiere* (2021), trad. it. di P. Ortelli, Meltemi, Milano, 2021. Più equilibrata la posizione di J. NIDA-RÜMELIN, *Pensare oltre i confini. Un'etica della migrazione* (2017), trad. it. di G.B. Demarta, Franco Angeli, Milano, 2018.

dal quale proteggersi tramite tecniche d'immunizzazione e profilassi politica. Da questo punto di vista, i muri vanno ricompresi nella più ampia cornice concettuale della cosiddetta "democrazia immunitaria"²³, di cui essi rappresentano l'elemento maggiormente visibile. La lettera dell'8 ottobre 2021 inviata dai Ministri dell'Interno di dodici Stati Membri dell'UE alla Commissione Europea per chiedere fondi per la costruzione di nuovi muri è una prova, certo solo l'ultima delle tante, di quanto la logica della fortezza sia ormai apertamente considerata la strategia più ragionevole per affrontare il dramma migratorio²⁴.

6. *Il futuro dei confini*

Il rinascimento dei muri cui abbiamo assistito nel corso del XXI secolo è conseguenza diretta sia della miseria delle politiche internazionali nel governo e nella gestione non autoritaria dei flussi migratori, sia della demonizzazione *tout court* operata da partiti e gruppi reazionari e di estrema destra (ma anche talvolta da gruppi di sinistra, recuperando in maniera parziale alcuni luoghi marxisti) nei confronti dei migranti, per i quali sono stati riabilitati tutti i migliori stereotipi razzisti del secolo passato. Il migrante come animale, bestia, invasore, stupratore, criminale in sé. È necessario decostruire il rapporto, che appare ormai quasi un sinolo, tra la mobilità delle masse migratorie e i fenomeni violenti. A forza di associare la mobilità a fenomeni violenti, si finisce con il percepirla come un fenomeno violento in sé. Muoversi alla ricerca di condizioni di vita migliori diventa, così, un gesto pericoloso e colpevole.

Chi muove questa critica, e organizza di conseguenza l'opinione pubblica, dimentica che i confini che ci definiscono e che definiscono la natura stessa del migrare, ossia del muoversi attraversando un confine, non sono una seconda natura del mondo, ma il risultato storico e contingente di rapporti di forza mutevoli. L'arbitrarietà del venire al mondo non può essere considerata, per quanto possibile certo, una condanna a morte. E forse, come suggerisce Reece Jones, "un giorno negare uguale protezione basandosi sul luogo di nascita potrà apparire anacronistico e sbagliato tanto quanto negare diritti civili basandosi sul colore della pelle, il genere o l'orientamento sessuale"²⁵.

In conclusione, è opportuno ricordare che non si tratta di estetizzare la figura del migrante in quanto tale. In alcune posizioni radicali questo rischio è senz'altro palese, ma l'immagine stucchevole del buon migrante è paternalista tanto quanto è offensiva quella del migrante criminale. Come nota Alberto Toscano in una densa riflessione a commento di Mezioud Ouldamer, "l'immigrato-come-promessa, benché non così immediatamente tossica, non è una nozione più convincente di quella dell'immigrato-come-minaccia"²⁶. In entrambi i casi si nasconde uno stigma (dissimulato nel primo, dichiarato nel secondo), ed entrambe le posizioni si rinforzano a vicenda in quanto speculari.

Ciò che bisogna prendere sul serio, come questione di *Real Politik* prima ancora che come questione morale, è l'aumento vertiginoso dei flussi migratori che si prospetta negli anni a venire. Sappiamo ormai al di là di qualsiasi ragionevole dubbio che il cambiamento climatico, con tutto ciò che ne consegue (scioglimento dei ghiacciai, aumento della temperatura media, stravolgimenti climatici, siccità), determinerà nel prossimo futuro la forma di vita dell'umanità (e non solo). La filosofia politica e del diritto non possono più evitare di confrontarsi con questa condizione trascendentale²⁷. Bisogna porre, evitando qualsiasi forma di catastrofismo, la domanda radicale se la forma statale, con la sua pretesa di poter garantire in qualsiasi momento un'ermetica chiusura, quantomeno come possibilità ultima conservata nel monopolio sovrano sui confini, sia ancora in grado di corrispondere ai problemi dell'umanità a venire. Dal momento che il futuro del mondo è quello di surriscaldarsi, il futuro dei confini, e in particolare dei confini che segnano il mondo occidentale, sarà quello di essere sempre più attraversati. È tempo che la cultura politica e giuridica cominci a dotarsi di categorie e concetti in grado di superare l'impianto statalista moderno. In un mondo che da un lato cresce demograficamente, e dall'altro si rimpicciolisce in quanto vivibilità, la condizione del migrante sarà la condizione strutturale di una parte significativa di umanità. Questo significa che il fenomeno migratorio non potrà essere più governato nella forma dell'eccezionalità e dell'emergenza. Le migrazioni sono destinate a trasformare radicalmente la faccia del mondo che abitiamo, rimescolando i popoli, spostando masse. Le forme politico-giuridiche che articolano la nostra epoca non sono in grado di comprendere come elemento costitutivo questa evidenza, e anzi

²³ Cfr. R. ESPOSITO, *Immunitas. Protezione e negazione della vita*, Einaudi, Torino, 2002; A. BROSSAT, *La démocratie immunitaire*, La Dispute, Paris, 2003.

²⁴ I dodici Stati firmatari sono Austria, Cipro, Danimarca, Grecia, Lituania, Polonia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia e Slovacchia.

²⁵ R. JONES, *Violent Borders. Refugees and the Right to Move*, Verso, London-New-York, 2016, p. 171.

²⁶ A. TOSCANO, *I nomi dell'Altro. Per una storia algerina della filosofia francese*, in A. CAVALLETTI, G. SOLLA (a cura di), *L'avanguardia dei nostri popoli. Per una filosofia della migrazione*, Cronopio, Napoli, 2020, p. 39.

²⁷ Utile in tal senso, quantomeno per la radicalità con cui viene posta questa necessità teorica, il saggio di G. MANN, J. WAINWRIGHT, *Il nuovo Leviatano. Una filosofia politica del cambiamento climatico* (2018), trad. it. di F. Deotto, Treccani, Roma, 2019.

la degradano a fenomeno eccezionale da affrontare con misure emergenziali approntate di volta in volta alla bell'e meglio.

Contro questa logica dell'emergenza perenne, è necessario inventare nuove concettualizzazioni che rompano definitivamente con il dominio della razionalità politico-giuridica moderna, e immaginare nuove forme di coesistenza globale. L'attuale interregno che abitiamo, il frat-tempo tra il vecchio impianto moderno e forme politico-giuridiche sovranazionali che tendono a superarlo, deve ancora "decidere" quale sentiero intraprendere: se considerare queste nuove entità come semplici aggiustamenti di tiro delle vecchie forme statali, come chi pensa che l'Unione Europea, ossia "il più grande avvenimento politico del secondo dopoguerra"²⁸, debba istituirsi una volta per tutte come uno Stato che accorpi i vecchi Stati, ignorando totalmente le modalità materiali di formazione delle compagini statali; oppure se virare decisamente verso coraggiose, e per questo rischiose, visioni politico-giuridiche globaliste corroborate da un forte senso di giustizia globale (ciò che manca alla globalizzazione odierna, sfacciatamente coerente con logiche coloniali di dominio).

Che questo sentiero da percorrere vada "deciso" significa che esso non è un "destino"²⁹: non c'è alcun destino immanente nel futuro della politica mondiale e negli elementi che finora l'hanno definita. È proprio dalle posizioni in tal senso più coraggiose, utopie forse irrealistiche e irrealizzabili, che possiamo trarre suggestioni per riflettere sul futuro del nostro mondo, su quella terra comune che tutti ci siamo trovati, senza volerlo, ad abitare. È tempo, insomma, di raccogliere seriamente la sfida politico-giuridica di una inedita "Costituzione della Terra"³⁰, nella consapevolezza che il grado più maturo che possa raggiungere una democrazia globale non è quello voluto da tutti, come nelle più ardite, speranzose e irrealistiche teorie contrattualiste, ma quello che tutela tutti e garantisce, quantomeno in linea teorica, la possibilità di una vita decente per l'intera comunità umana.

²⁸ L. FERRAJOLI, *L'Unione Europea: la sua crisi e il suo futuro*, in F. CERRATO, M. LALATTA COSTERBOSA (a cura di), *L'Europa allo specchio. Identità, cittadinanza, diritti*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 155.

²⁹ Sulla dimensione "destinale" della politica moderna, e in particolare dell'Europa, ha insistito M. CACCIARI, *Geo-filosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano, 1994, pp. 161-170 (sul "tramonto" dell'Europa come suo destino originario).

³⁰ Ci riferiamo evidente ai lavori di L. FERRAJOLI, in particolare al recentissimo *Perché una Costituzione della terra?*, Giappichelli, Torino, 2021. Ma sulla prospettiva globalista, che necessariamente porta con sé tratti cosmopolitici, sono sempre da tenere in considerazione i caveat di D. ZOLO, *Cosmopolis: la prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano, 1995. Sul cosmopolitismo contemporaneo sempre utile (per quanto da aggiornare con il dibattito tuttora in corso) il lavoro di A. TARABORRELLI, *Il cosmopolitismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

LO SCAFFALE

Populismi e rappresentanza democratica
di Alberto Lucarelli,
Editoriale Scientifica, Napoli, 2020*

di ANNA MARIA NICO

Grazie agli organizzatori dell'incontro e a chi ci accoglie in questa sede e su quest'isola di una bellezza senza pari e soprattutto all'Autore per aver offerto l'occasione di discutere insieme di un tema così significativo nella società contemporanea.

Il fenomeno populista non è un prodotto della contemporaneità. Come noto, le sue prime epifanie risalgono all'Ottocento, in parallelo ai vari e complessi processi di democratizzazione dei governi nazionali di gran parte del pianeta. Dal Venezuela all'Ungheria, dagli Stati Uniti all'Italia, il populismo è sempre apparso come un fenomeno politico dalle sembianze speculari a quelle dei governi rappresentativi che, al contempo, ha poi cercato di plasmare. Esso, in altri termini, non sembra possa essere ridotto a semplice narrazione polemica o a movimento di protesta contro i poteri costituiti. Piuttosto, il populismo scaturisce dall'*interno* delle democrazie rappresentative e, da esse, non appare perciò possibile dissociarlo¹.

Non a caso, alcuni studiosi dei sistemi politici hanno sin da subito rilevato che tutti i populismi si identificano con il nome del *leader* delle varie forze sociali. Soggetti politici che, come precipuo obiettivo, hanno proprio quello di trasformare il funzionamento delle assemblee rappresentative di matrice liberale². E, di recente, Nadia Urbinati ha persino sostenuto che il populismo rappresenti una «nuova forma di governo rappresentativo», dovendolo necessariamente collocare all'interno del gigantesco e globale fenomeno chiamato «democrazia»³.

Epperò, al di là della presenza di alcuni fattori comuni alla «ragione populista» – su tutti la presupposizione di una relazione diretta tra i *leader* e coloro che questi stessi ultimi definiscono come parte «buona» del «popolo» – la varietà dei populismi passati e presenti appare a dir poco straordinaria⁴.

*La presentazione del libro si è tenuta a Capri il 23 agosto 2021 presso la Sala «L. Pollio» del Centro Congressi.

¹ Sul punto si veda, almeno, M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017; e M. LAZAR, I. DIAMANTI, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari, 2018.

² Tra i più autorevoli, cfr. E. LACLAU, *Populism: What's in a Name*, in F. PANIZZA (eds.), *Populism and the Mirror of Democracy*, London, Verso, 40 ss.

³ N. URBINATI, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2019, 11 ss.

⁴ Si veda, ancora, E. LACLAU, *La ragione populista*, Laterza, Roma-Bari, 2019, 167 ss.

Quello di populismo è infatti un concetto dalla natura proteiforme che rende difficile ricercare proprietà comuni nel tempo e nello spazio. Invero, ad un'attenta analisi sia diacronica che sincronica, ci si accorge sin da subito che quel che può essere sostenuto, ad esempio, per l'America Latina non lo è necessariamente per l'Europa o per gli Stati Uniti. Così come, analogamente, le espressioni populiste presenti nell'Europa nord-occidentale non sempre appaiono valere come valido parametro ermeneutico del fenomeno all'interno delle regioni sud-orientali del vecchio continente⁵.

Vista l'ampiezza e la diversità dei populismi, per ragioni di tempo e di spazio si è scelto, in questa sede, di limitare il campo d'indagine alle liberal-democrazie più mature. A quei sistemi costituzionali dell'Europa occidentale, in cui dalla fine dell'Ottocento si è progressivamente affermato un forte pluralismo politico-sociale determinato dal *cleavage* partitico⁶.

Le considerazioni che seguono non saranno riferibili, dunque, ad ordinamenti in cui il populismo è emerso nell'età della modernizzazione socio-economica (si pensi alla Russia o agli Stati dell'America latina), in presenza di governi caratterizzati da forti tratti autocratici e partiti fantoccio rispondenti al *caudillo* di turno. Qui, infatti, gli sviluppi della realtà politica e sociale democratica risultano essere assai diversi da quelli europei in cui, come in Italia, a partire dai primi anni del Novecento, i processi della rappresentanza politica hanno visto come protagonisti i partiti di massa. Associazioni che, ancorché in profonda crisi, svolgono tutt'oggi un ruolo insostituibile nella determinazione degli assetti politici delle varie forme di governo. Basti pensare, oltre al governo parlamentare italiano, alle peculiarità del governo federale tedesco o alla c.d. forma di governo semi-presidenziale della V Repubblica francese: pur nelle loro marcate diversità istituzionali, tali ordinamenti sono tutti accomunati dalla presenza di associazioni politiche che mantengono in piedi un sistema politico plurale incomparabile con altri sistemi a prevalente trazione autocratica⁷.

Ecco che allora si giustifica la scelta di trattare, qui, anche per tendenziale affinità, dei populismi che ambiscono ad interferire – e per molti aspetti hanno già interferito – con le democrazie dei partiti di stampo liberale. Ovverossia con sistemi democratici occidentali in cui la Nazione non è mai stata “immediatamente”

rappresentata (eccetto i fascismi) da uno o da pochi, ma è stata piuttosto interpretata da una pluralità (al contrario, spesso eccessivamente frammentata) di soggetti operanti nel complesso circuito della rappresentanza politica moderna.

Volendo fare un breve passo indietro, si deve considerare che “Nello Stato ottocentesco l'equilibrio costituzionale/istituzionale, anche con riferimento alla funzione rappresentativa, viene così a fondarsi su alcuni elementi strettamente connessi tra loro: un ruolo centrale assunto dalle istituzioni rappresentative, la rappresentanza nazionale del Parlamento, il suffragio elettorale ristretto e l'indipendenza del parlamentare dalla base elettorale attraverso l'affermazione del divieto di mandato imperativo. Tale modello segna la piena affermazione della concezione liberale in cui l'interesse dello Stato viene a coincidere con gli interessi variegati, ma sostanzialmente omogenei e comunque “riequilibrabili” della classe egemone, la borghesia. In tale fase storica risultano del tutto marginali i partiti politici, che si configurano più come unioni di persone che si coagulano in occasione delle tornate elettorali per supportare un candidato, mentre il corpo elettorale, ristretto e frammentato, non ha alcun potere di controllo sull'azione del parlamentare, privo com'è di apparati politico-organizzativi e di strumenti costituzionali che consentano il controllo sul rappresentante”⁸.

I principi democratici introdotti nel XX secolo diventano un paradigma per il modello dello stato liberal-democratico che perciò diventano il punto di partenza e la pietra di paragone per quelli successivi⁹.

“Secondo una classificazione che ha una certa tradizione nel pensiero filosofico-politico, le dottrine del liberalismo e della democrazia si differenziano per avere la prima come scopo la difesa dei diritti dei cittadini di fronte al potere, la seconda quello della partecipazione dei cittadini al potere”¹⁰.

Il principio della sovranità popolare con il principio della garanzia dei diritti dell'uomo viene contemperato con la liberal democrazia¹¹.

Questo, ovviamente non significa che in ordinamenti connotati da una democrazia rappresentativa non trovi dimora il fenomeno populista.

E proprio da questo specifico profilo che intendo avviare le mie considerazioni per la presentazione del denso volume del collega Alberto Lucarelli.

⁸ Così G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *www.giurcost.org*, 20.5.2019, 251.

⁹ G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO, BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, 23 ss.

¹⁰ In questi termini M. A. CATTANEO, *Considerazioni su diritto di resistenza e liberalismo*, in *Sudi Sassaresi*, III, Milano, 1973, 214.

¹¹ M. A. CATTANEO, *Op. cit.*, 212.

⁵ Per averne contezza, si veda P. GRAZIANO, *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare*, Bologna, 2018, 12 ss.

⁶ In merito, può tornare assai utile lettura del rinomato contributo di R. HADIZ E A. CHRYSOGELOS (eds.), *Populism in World Politics: A Comparative Cross-regional Perspective*, in *International Political Science Review*, 34/4, 2017.

⁷ In argomento, Y. MÉNY, Y. SUREAL, *Populismo e democrazia*, il Mulino, Bologna, 2001.

In particolare vorrei prendere spunto da una citazione che l'Autore (pag. 27) fa di Vittorio Emanuele Orlando per spiegare le ragioni del populismo: il populismo è il frutto della "fragilità e inadeguatezza nel tempo di interconnettere rappresentanti con rappresentati".

Il tema del populismo si può ritenere ruoti intorno a questo assioma e soprattutto ciò che deve essere posto in evidenza della citazione appena riportata non è tanto che il populismo prenda vita dal difficile rapporto tra rappresentanti e rappresentati, tanto piuttosto che questa frattura *sia durevole nel tempo*.

Il fattore tempo, infatti, deve essere il punto cardine per una delle possibili letture del fenomeno.

Come ha avuto modo di evidenziare l'Autore "l'idea di fondo parte dall'idea che non tutte le istanze, frettolosamente definite populiste, nell'accezione più sprezzante, esprimono pulsioni ostili alla rappresentanza politica "e che quest'ultima non abbia sostituiti con il modello democratico. Tuttavia, la rappresentanza politica "non può essere più declinata soltanto come una *fictio juris* scaturente dallo svolgimento rituale e liturgico delle elezioni politiche" (pag. 28). Una crisi che se di breve durata non ha il tempo di sviluppare forme di populismi.

La questione di fondo in questo contesto, quindi, rimane che negli intervalli delle tornate elettorali la rappresentanza rimanga attiva attraverso la intermediazione dei partiti politici. Infatti, come sottolineato da Staiano, il collasso dei partiti nei primi anni 90 "fu determinato dalla distruttiva combinazione di perdita di ruolo su entrambi i poli della rappresentanza -identità e responsività- con la prevalenza di attori dotati di diversa e, in quella fase, prevalente legittimazione (segnatamente la magistratura penale)" (pag. 32-33).

In sostanza ed in estrema sintesi, secondo la tesi di Ferrajoli i populismi e le autocratie si combattono con la democrazia parlamentare, la rappresentanza democratica che nella forma più compiuta implica il sistema elettorale proporzionale (pag. 36).

I populismi sono quindi il risultato di diversi fattori, quali la crisi della rappresentanza, la crisi dei partiti politici e così via, però, prima di tutto ciò, bisognerebbe individuare le cause che determinano questi due fenomeni.

Parte della dottrina le riconduce a diversi accadimenti che prendono sostanzialmente origine da quelli economici (come il prevalere di nuove forme neoliberiste) (pag. 38-39).

Ma facciamo un passo indietro e ritorniamo alla crisi dei partiti politici perché è da qui che poi tutto si riverbera sulla rappresentanza. Certamente "si è creata una cesura tra istanze dal basso e capacità di recepirle, anche perché le istanze sono più disomogenee, disarticolate, complesse, e risulta di conseguenza più complesso incanalarle in progetti politici armonici ancorché plurali" (pag. 40-41).

La questione rimane comunque se i populismi possano albergare nelle democrazie liberali oppure a queste si contrappongono. Si può ritenere che il populismo sia il cono d'ombra del costituzionalismo (pag. 47) e non si può comprendere questo fenomeno "se non si accetta di fotografare l'ampliamento delle forme di partecipazione, con i loro pregi e difetti, che incidono sulle relazioni che costituiscono il filo rosso popolo, territorio, governo e sul rapporto sovranità popolare-rappresentanza" (pag. 52).

Anche il fattore tempo lo ritroviamo in relazione al rapporto sovranità popolare-rappresentanza laddove il *fil rouge*, come dice l'Autore, è espresso dalla dicotomia metafisica visibilità/invisibilità (pag. 57).

Se infatti il rapporto visibilità/invisibilità lo riferiamo funzionalmente alle esigenze del popolo, le quali possono manifestarsi e rendersi visibili solo attraverso mezzi alternativi alla rappresentanza, è pur vero che perché il tempo dia concretezza alle esigenze del popolo manifestatesi attraverso le forme del populismo, negli ordinamenti democratici queste finiranno con l'essere incorporate nella rappresentanza attraverso quei soggetti che hanno preso forma dal populismo e si sono trasformati da movimenti in partiti politici.

Si può paradossalmente affermare che i populismi siano il motore per la nascita di "partiti" che, come il termine stesso ci suggerisce, è al contempo un predicato verbale che "prende avvio" e un sostantivo in quanto rappresenta una "parte" che accomuna un pensiero politico.

È chiaro che maggiori sono i cambiamenti della società (U.E. ecc.), direttamente proporzionale sarà la necessità che il popolo trovi espressione delle proprie esigenze sociali che non sono riconosciute dalla rappresentanza politica e se queste non vengono soddisfatte attraverso la rappresentanza, i populismi ne costituiscono una modalità (pagg. 65-66).

Ed ecco che si può ritenere che vi sia un *populism in democracy*, cioè una forma di partecipazione democratica.

Se il populismo negli ordinamenti democratici lo si considera tale è necessario che si instauri un legame tra la dimensione istituzionale e l'attivismo della società civile.

Come è ovvio la società civile ha diverse espressioni e diverse istanze e tra queste non può non considerarsi quella delle rivendicazioni tese ad affermare non istanze di solidarietà sociale, bensì ispirate ad una maggiore propensione al "mercato" e che, per l'Autore, prenderebbe il nome di "populismo liberista" (pag. 88).

Se questo può apparire il lato oscuro del populismo in realtà, a mio avviso, non lo è affatto: se infatti si parte dall'assunto che il populismo è una espressione delle esigenze invisibili di un popolo, deve anche innegabilmente ammettersi che esso possa assumere varie forme, anche del tipo del *populismo liberista*. Fin quando

però c'è un dibattito nella società civile tra l'uno e l'altro populismo vorrà dire che ci troviamo ancora dinanzi ad una democrazia, in cui le libertà sono ancora un diritto e non una *fictio*. La pericolosità del populismo liberista anche nelle democrazie rappresentative è reale quando “le esigenze del risultato con sempre maggiore domanda di privatizzazione di beni e servizi tese verso uno Stato che garantisca prevalentemente sicurezza e proprietà, secondo le modalità primordiali forme dei regimi liberali” sono le uniche e non si confrontano o si scontrano con quel populismo che vuole rafforzare i servizi pubblici e quelli sociali.

È evidente però il pericolo del populismo liberista senza un populismo di opposizione.

Il primo, infatti, pretende che gli elementi dello Stato siano “volti ad un obiettivo egemonico e gerarchizzato e la forma di Stato si manifesta liberista sul piano economico e liberale pre-democratica e sovranista sul piano delle libertà civili, con l'idea di una proprietà piena ed assoluta e un diritto penale primitivo di natura sanzionatoria” (pag. 112).

Non dimentichiamo, infatti, che in un contesto europeo di stampo neo liberista ha preso sempre più vigore negli anni Novanta la politica delle privatizzazioni, conseguenza dello slogan più privato, meno Stato finalizzato alla dismissioni della partecipazione dello Stato nell'economia.

Il populismo, dunque è una manifestazione dei regimi liberal democratici che, contrapponendosi ad una democrazia rappresentativa e spingendo verso forme di democrazia diretta, in realtà spingono ad una maggior emersione dei diritti di libertà negli ordinamenti democratici con una matrice rappresentativa ormai in crisi.

È evidente che in tal caso il populismo viene visto come un antagonista della rappresentanza ed, anzi, ha contribuito a mettere in crisi ancor di più la rappresentanza (pag. 212).

Purtuttavia il populismo non è in contrapposizione con la rappresentanza, anzi “si fa interprete di una visione più ampia della categoria giuridica della sovranità popolare. Tale modello non è dunque espressione di *post* democrazia, quanto piuttosto di desiderio di un'altra forma di democrazia, nella quale il popolo sia elemento dello Stato, non statico, ma dinamico” (pag. 119).

D'altronde la sovranità appartiene al popolo.

A tal riguardo vorrei chiudere questa breve panoramica del volume di Alberto Lucarelli non solo ringraziandolo per avermi consentito di essere qui oggi, bensì anche per il volume che mi ha consentito di presentare.

La sua lettura ci consente di leggere in chiave costruttiva alcune forme di populismo e di questo lo ringrazio.

E soprattutto ci riporta al principio fondante della nostra Costituzione e cioè che la sovranità appartiene al popolo. E chiuderei proprio su tale aspetto con un

richiamo a Carlo Lavagna che a proposito della sovranità ritiene che lo Stato non possa essere attributario di sovranità. Lo Stato, infatti, è sì investito di poteri, ma non originari, bensì derivati. Il popolo è titolare della sovranità, mentre la persona giuridica statale potrà considerarsi *suprema* rispetto alle altre istituzioni presenti nello Stato, ma non sovrano.

*Società a partecipazione pubblica e giurisdizione
della Corte dei Conti*, di Ilaria Genuessi,
Giappichelli, Torino, 2020

di MARIAGIULIA ARGENTINO

Crisi della soggettività pubblica, eterogeneità del modello societario e pluralità di interessi sottendono l'eterno dibattito sul rapporto tra diritto pubblico e diritto privato, in cui si colloca il volume di Ilaria Genuessi sulle società a partecipazione pubblica.

La tematica di rilevante valenza, non solo sul piano teorico, ma altresì su quello applicativo, si sviluppa attraverso l'osservatorio privilegiato della giurisdizione della Corte dei Conti in punto di responsabilità amministrativa per danno all'erario, in un contesto di recente (ed apparente) definizione normativa ad opera del D. Lgs. 174/2016 e s.m.i., "*Codice di Giustizia Contabile*".

L'Autrice evidenzia, abilmente e sin dai primi paragrafi, le criticità sottese al fenomeno in esame, tra contrapposte esigenze di tutela della concorrenza e di garanzia dell'integrità finanziaria pubblica, senza tralasciare l'incidenza del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D. Lgs. 175/2016 e s.m.i.) e l'incessante opera della dottrina e della giurisprudenza.

Il capitolo iniziale offre un interessante punto di riflessione sull'attuale concezione funzionale di pubblica amministrazione che sottende e giustifica il ricorso a moduli organizzativi privatistici per la realizzazione dell'interesse pubblico, di cui lo strumento societario è espressione.

L'universo delle società a partecipazione pubblica, infatti, si presenta vasto ed eterogeneo, frutto di un'inflazione legislativa caotica che, partendo dalla privatizzazione degli anni Ottanta, trova relativa razionalizzazione attraverso il recente T.U.S.P.

In questo contesto si inserisce il dibattito sulla natura giuridica delle citate società, tra le quali rileva il modello "speciale" pubblicistico della società *in house providing*, attribuito per espressa previsione legislativa alla giurisdizione della Corte dei Conti, in punto di danno erariale cagionato dagli amministratori e dipendenti della stessa (art. 12 del citato T.U.).

Il volume, articolato in quattro capitoli, offre una panoramica essenziale sul fenomeno societario a partecipazione pubblica (capitolo I), soffermandosi sulla responsabilità amministrativa per danno erariale (interessante è l'attuale evoluzione

nel concetto di "danno pubblico"), indagandone i singoli elementi costitutivi declinati nella L. 20/1994, anche alla luce della giurisprudenza rilevante della Corte dei Conti (capitolo II).

Attraverso il terzo ed il quarto capitolo, l'Autrice ricostruisce i confini della giurisdizione contabile con il supporto della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (partendo dalla sentenza 363/1969, passando dal *renvirement* con la pronuncia n. 19667/2003, fino ad arrivare alla decisione n. 26806/2009, i cui principi sembrerebbero confermati anche successivamente), di quella della Corte dei Conti e della dottrina, per poi suggerire spunti ricostruttivi del fenomeno, senza mai tralasciare il dato normativo.

I numerosi riferimenti giurisprudenziali e bibliografici arricchiscono senza dubbio la completezza e l'esattività della trattazione, rappresentando un validissimo apporto per qualsiasi operatore giuridico, finanche inesperto.

Merita di essere sottolineata la sensibilità con cui l'Autrice disegna l'universo eterogeneo delle società a partecipazione pubblica, espressione di quella già accennata commistione tra diritto privato e diritto pubblico che genera implicazioni pratiche in ordine al regime giuridico applicabile, come appunto accade nel caso della responsabilità per danno erariale.

Il profilo problematico della giurisdizione contabile e/o civile, infatti, si pone come naturale conseguenza di quel "*diritto privato dell'amministrazione pubblica*" che tanto solletica la dottrina più attenta.

In quest'ottica spiccano le riflessioni costruttive emarginate nella parte conclusiva del volume, non solo sull'art. 12 del citato T.U.S.P. (vero e proprio crocevia in punto di giurisdizione e danno erariale), ma soprattutto in un'ottica sistematica che concepisce l'ordinamento nel suo complesso e si pone come obiettivo la necessità di individuare il più efficace ed efficiente sistema di tutela che contemperi adeguatamente i contrapposti interessi pubblici e privati che animano il fenomeno delle società a partecipazione pubblica.

Intellettuali, di S. CASSESE, Bologna, Il Mulino, 2021

di ANTONIO CREMONE

Le interessanti riflessioni di Sabino Cassese sono volte ad individuare chi siano oggi gli intellettuali e quale ruolo abbiano al tempo di internet, che – anche contribuendo alla crisi dei media tradizionali – ne ha marginalizzato la posizione e addirittura alimentato il rifiuto, di pari passo con la progressiva diffusione di idee populiste fondate su un falso egualitarismo, passibile di pregiudicare lo sviluppo sociale e la stessa essenza della democrazia.

Sin dall'inizio dell'opera, l'Autore evidenzia le contraddizioni dell'“*uno vale uno*”, da cui deriva un pericoloso “*uno vale l'altro*”, che tende ad annullare le differenze tra sapienti ed ignoranti, generando un circolo vizioso, accentuato dalla crisi dei classici strumenti di comunicazione “*one to many*” (televisione e giornali) tradizionalmente utilizzati dagli intellettuali, in favore di interazioni “*many to many*”, che generano una preoccupante “*cacofonia di voci*”.

Cassese evidenzia come il rifiuto degli intellettuali, fenomeno non sconosciuto alle comunità del passato¹ e tipico dei momenti di crisi², sia oggi alimentato dalla mercificazione dell'istruzione superiore, dalla fiducia acritica nell'oracolo elettronico Google, dall'affidamento in ciò che si è letto sui giornali o ascoltato alla radio e dall'esplosione dei *social*.

Tale rifiuto mina anche la democrazia, in virtù di una peculiare interpretazione del principio egualitario, che tenderebbe a rinnegare le competenze in nome dell'affermazione che “*uno vale uno*”, senza tenere conto che l'uguaglianza ha più che altro ad oggetto i punti di partenza e non quelli di arrivo³, e che gli intellettuali debbano invece essere valorizzati sia per la capacità di contribuire al miglioramento delle politiche (mediante le proprie attitudini critica e propositiva), sia perché

¹ Si pensi agli apedeuti della Francia illuministica.

² Come già accaduto negli anni '30 del secolo scorso, e testimoniato sia dallo storico olandese Johan Huizinga (che lamentava un “*generale indebolimento del razionalità*”), sia da Benedetto Croce (che segnalava l'avversione all'intellettualità nutrita “*da estremi democratici e assertori del proletariato*” e da “*grassa e crassa borghesia*”).

³ In questa prospettiva, salvo rari casi (come le assunzioni obbligatorie per gli invalidi, salvate dalla sentenza C. cost., 1 aprile 1998, n. 88, in *Giur. cost.*, 1998, 815), vanno lette le “*azioni positive*” previste dall'art. 3 co. 2 Cost., che costituiscono “*il più potente strumento a disposizione del legislatore, che, nel rispetto della libertà e dell'autonomia dei singoli individui, tende a innalzare la soglia di partenza per le singole categorie di persone socialmente svantaggiate [...] al fine di assicurare alle categorie medesime uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico*” (C. cost. 26 marzo 1993 n. 109, in *Regioni*, 1993, 1705).

in grado di consentire ad un numero sempre più ampio di persone (anche attraverso la tipica opera educativa) di accedere alla élite intellettuale.

Dei componenti di tale élite l'Autore traccia un ideale profilo, indagando su chi siano gli intellettuali, che formazione ed influenza abbiano, che compiti debbano svolgere e a chi si rivolgano.

L'intellettuale dovrebbe avere competenze interconnesse⁴ e porle a servizio di tutti⁵, accettando così la sfida che competenza e democrazia si incontrino, generando educazione, quale frutto di un'opera esplorativa e cosmopolita, che parta necessariamente dalla valorizzazione della grande eredità offertaci dal passato e delle “*lezioni*” che sia possibile trarne.

Le parole di Cassese, anche mediante il richiamo a Gramsci, vanno lette come un appello al confronto con la società, consistente nel “*mescolarsi attivamente alla vita pratica, come costruttore, organizzatore, persuasore permanente*”, con la consapevolezza che sia possibile cogliere la funzione degli intellettuali solo nel momento in cui tale relazione risulti attiva, contribuendo a ridurre o aumentare la distanza tra Stato e società, mediante il sostegno o la critica all'azione di governo.

Non la sola competenza, quindi, contraddistinguerebbe gli intellettuali, ma l'opera quale snodo della relazione tra popolo e Stato, una posizione mediana dalla quale a volte risulterebbero allontanarsi, affiliandosi ad una delle classi in lotta o ricoprendo incarichi istituzionali.

E ancora l'Autore si sofferma sui luoghi elettivi di formazione delle élite, individuati nelle Università, nelle società scientifiche e nelle “*scuole*”, ossia nelle comunità che hanno la funzione di formare reti di studiosi, i quali a loro volta saranno chiamati a formare altri, di cui diverranno preziosi “*maestri*”.

Proprio in relazione a tale tema, viene sollevato il disagio di un'epoca in cui tali ultime figure stanno venendo a mancare, interrompendo così la dinamica relazionale “*maestro-discepolo*”, e con essa la reciproca trasmissione di saperi ed influenze.

A tale preoccupante tendenza, che potremmo definire “*interna*” al mondo intellettuale, si accompagna un progressivo isolamento “*esterno*” dalla società, dovuto all'incapacità di relazionarsi adeguatamente con gli strumenti di comunicazione “*many to many*”, al contestuale rifiuto all'ascolto da parte della comunità e alla tendenza al rifugio nelle professioni svolte, che in parte diviene anche una conseguenza dell'incapacità di rivolgersi al vasto pubblico dei non specialisti, che mai come oggi ne avrebbe bisogno.

⁴ Così distinguendosi dal mero esperto o specialista.

⁵ Non dei componenti della sola propria area di specializzazione.

Un bisogno di persone che sappiano definire il significato di concetti e parole spesso abusati, aiutare la società a ricostruire correttamente – e senza strumentalizzazioni – il proprio passato, guardare al mondo da tanti punti di vista, fornire una prospettiva interpretativa volta a comprenderne la direzione e fare pubblico uso della ragione, innalzando così – richiamando Benedetto Croce – “*tutti gli uomini e tutti i partiti a più alta sfera intellettuale*”.

Ma soprattutto il bisogno di intellettuali che non si limitino a criticare, ma assumano un ruolo propositivo, senza cedere a compromessi, mettendo a disposizione dei cittadini e delle istituzioni le proprie competenze e governando (o quantomeno stimolando) il progresso della società.

Poste tali premesse, Cassese si interroga sulla capacità degli intellettuali di contribuire al funzionamento del meccanismo democratico, che con il suffragio universale non sembrerebbe riservargli particolari spazi.

Le moderne democrazie rappresentative, infatti, non richiedono competenze né per l'esercizio del diritto di voto né per l'elettorato passivo, avendo da tempo abbandonato l'originaria forma epistocratica.

L'elezione non è più – come riferiva Vittorio Emanuele Orlando – “*designazione di capacità*”, essendo prevalsa, anche con la crisi dei partiti, l'idea che l'uguaglianza formale e quella sostanziale – in politica – vadano di pari passo, obliterando così le stesse parole dei padri costituenti, che ben consapevoli delle inevitabili differenze economico-sociali tra cittadini, avevano attribuito alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che impedissero “*l'effettiva partecipazione [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*” (art. 3 co. 2 Cost.).

In tale contesto, la mediocrità delle classi dirigenti ha suscitato reazioni antidemocratiche che hanno posto interrogativi sull'opportunità di rivalutare il modello epistocratico⁶.

Una soluzione che Cassese non condivide, rimarcando come non tutti i pubblici poteri abbiano matrice democratico-elettiva, ed evidenziando che i poteri amministrativo e giudiziario, rappresentati da persone scelte secondo criteri di competenza⁷, ben potrebbero costituire baluardo verso l'abuso degli organi elettivi⁸, specie se accompagnati dal rafforzamento del dibattito pubblico, al quale dovrebbero contribuire gli stessi intellettuali, con uno sforzo comunicativo

che gli consenta di esprimere i propri pensieri in modo sufficientemente ragionato, rispettando tuttavia le esigenze di sintesi imposte dai mutati mezzi di comunicazione.

In conclusione, un saggio dallo “stile” volutamente conciso⁹, capace di arricchire qualsiasi lettore con interessanti spunti di riflessione, che non si ferma alla sola indagine critica delle attuali tendenze, proponendosi invece di riconciliare il conflittuale rapporto tra il popolo e le élite, invitate ad un rinnovato impegno educativo (sia all'interno del sistema d'istruzione, sia al suo esterno), che possa condurre ad una “primavera” in cui gli intellettuali – riappropriandosi di una funzione troppo spesso di recente abdicata – tornino partecipi dei cambiamenti sociali ed istituzionali (di cui rappresentano un “*lievito essenziale*”).

⁶ Il riferimento è a J. BRENNAN, *Against democracy*, Princeton, NJ, 2016.

⁷ In Italia, mediante le procedure concorsuali di cui agli artt. 97 e 106 Cost.

⁸ È chiaro, in tal senso, il richiamo al principio di separazione dei poteri teorizzato da Montesquieu nello *Spirito delle leggi* del 1748, e con esso ai meccanismi politico-istituzionali (ben tradotti dall'espressione inglese “*checks and balances*”) finalizzati a mantenere l'equilibrio tra i vari poteri dello Stato.

⁹ Coerente con quanto lo stesso Autore suggerisce agli intellettuali.

La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi, di Luca Longhi,
Editoriale Scientifica, Napoli, 2021

di MARCO GALDI

Il poderoso studio sulla democrazia giurisdizionale, qui presentato, persegue l'ambizioso obiettivo di rileggere l'intero Titolo IV della seconda parte della Costituzione alla luce del suo *incipit*: quell'art. 101 che, nel richiamare a sua volta il principio della sovranità popolare fondativo delle istituzioni repubblicane (art. 1 Cost.), al primo comma esordisce "La giustizia è amministrata in nome del popolo"; ed al secondo comma collega l'attività giurisdizionale direttamente (ed esclusivamente) alla massima espressione della volontà popolare, la legge ("I giudici sono soggetti soltanto alla legge").

Ora, se come viene notato, la "giurisdizione non è appannaggio esclusivo dei giudici, ma coinvolge una pluralità di attori giuridici qualificati", non vi è dubbio che protagonista della giurisdizione sia la magistratura, principale oggetto di riflessione nel volume.

Ovviamente, la magistratura declina il proprio radicamento democratico in modo peculiare, certamente differente rispetto ad altri poteri dello Stato, riferibili in modo diretto al circuito dell'investitura popolare, potendosi per essa configurare piuttosto una rappresentanza "istituzionale", che "politica". E ciò nondimeno, la selezione dei magistrati per concorso, l'essere cioè scelti fra personalità dotate di elevate competenze tecnico giuridiche, ma comunque "tratte dal grosso del popolo", per usare un'espressione di Montesquieu, ne fa un potere intermedio, da collocare, come fa il testo in esame, "ai confini fra società civile e Stato".

Denso di spunti critici, il volume opera una rilettura sistematica degli istituti giuridici evocati nella disciplina costituzionale sulla magistratura, valorizzati alla luce del loro inserimento nel circuito democratico: il significato più profondo della soggezione esclusiva alla legge dei giudici e della loro indipendenza soprattutto nei confronti del potere esecutivo; il valore della loro imparzialità e del loro essere al servizio esclusivo della nazione; il ruolo dei giudici onorari e di quelli popolari, che devono essere intimamente collegati con le rispettive comunità; il necessario rapporto fra potere e responsabilità, che tuttavia non deve giungere a sottoporre la giurisdizione al mero gradimento popolare, onde non "piegare una funzione statale alle ragioni della demagogia", intravedendosi piuttosto nella dottrina giuridica la sede privilegiata per l'esercizio del diritto di critica sulle decisioni giudiziarie.

Attenzione è dedicata all'organizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura, alla presidenza eteronoma del Capo dello Stato, al peculiare ruolo del Vicepresidente; ma in particolare ai suoi membri laici, visti come garanzia di pluralismo democratico e antidoto alla deriva corporativistica della magistratura, nella misura in cui assicurano il coinvolgimento di giuristi di differente provenienza professionale nonché rappresentanti di diversi schieramenti politico-culturali. Non manca, inoltre, una rilettura in chiave dogmatica dell'autonomia della magistratura, che deve svolgersi "sempre entro i binari della legge" onde evitare "forme di isolamento istituzionale": donde la necessaria tassatività dei poteri del CSM, opportunamente sindacati dal giudice amministrativo, che rimante terzo rispetto all'ordine giudiziario, con la connessa critica della tendenza dell'organo a costruire, attraverso l'esercizio dei cd. "poteri impliciti", un vero e proprio "micro-ordinamento settoriale".

Ma sono riletti alla luce del principio di democrazia giurisdizionale anche il diritto alla difesa gratuita dei non abbienti, la garanzia del giudice naturale, la funzione nomofilattica della Cassazione, il ruolo del Ministro della giustizia.

Sono poi invocati, nel volume, interventi riformatori, a partire dalla considerazione della mai attuata VII Disposizione transitoria e finale della Costituzione, che avrebbe richiesto una riforma di sistema. Anche se si evidenziano alcuni aspetti, per i quali con maggiore urgenza si richiede la revisione ordinamentale: dalla posizione del pubblico ministero, per il quale andrebbe recisamente vietato ogni impegno politico; al tema della valutazione dell'operato dei giudici, quantomeno onde consentire le successive fasi della carriera, in revisione della legge n. 831/1973, che di fatto ha liberalizzato l'accesso alla Cassazione e alle funzioni direttive superiori, indipendentemente dall'impegno dimostrato o dal rendimento.

Cionondimeno, si legge fra le righe, in ultima analisi, una promozione del sistema italiano, nel quale la posizione della magistratura contribuisce decisamente ad attuare lo Stato di diritto ed il giudice viene riconosciuto come uno fra i principali strumenti attraverso i quali si realizza l'ordinamento repubblicano, fondato sul principio della sovranità popolare.

Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali, a cura di Carla Basu, Francesco Clementi, Giulio Enea Vigevani, Editore Scientifica, Napoli, 2022, in corso di stampa

di SALVATORE PRISCO

Nel profluvio di libri sul tema, che puntualmente giungono sui banchi delle librerie ogni sette anni in prossimità dell'elezione del Presidente della Repubblica, si distingue fra gli altri – generalmente abbastanza accurati, ma di taglio giornalistico – quello di cui s'intende qui riferire in breve, che leggo per cortese anticipazione dell'editore.

Frutto aggiornato di un convegno organizzato a Sassari (città d'origine di ben due Capi dello Stato, Segni e Cossiga, come ricorda il prefatore Tommaso Frosini, che registra l'attenzione per questo evento periodico da parte del popolo, tuttavia escluso dalla scelta, approfittandone per riproporre la sua nota preferenza per il semipresidenzialismo e dunque per l'elezione diretta dell'organo; la mia Napoli in ogni caso ha per il momento il primato, annoverandone tre, ossia De Nicola, Leone e Napolitano), è agile e assai tempestivo, è destinato a vedere la luce pochi giorni prima che si aprano le sedute di Montecitorio ed è stato scritto da giuristi sensibili alla divulgazione, ma tuttavia non disposti a sconti sulla qualità scientifica del loro lavoro. In un solo caso – ma non dirò in chi – ho trovato un cedimento a una corrvità da giornalismo meno sorvegliato, ossia all'espressione (peraltro virgolettata) «grandi elettori», che (unitamente a «governatori», detto dei presidenti di regione e alla convinzione di molti che un Presidente del Consiglio – anzi un *Premier*, o un «Capo del Governo» – sia abusivo, se «non eletto dal popolo») contribuisce ad alimentare una disinvoltata percezione della corretta intavolazione costituzionale che provoca slittamenti pericolosi nell'opinione pubblica, ormai in larga parte persuasa che al Quirinale ci si candidi e che questa prassi possa anche essere legittimamente sorretta da campagne di stampa, insomma che da noi viga già un presidenzialismo o semipresidenzialismo “in salsa italiana”.

Giulio Enea Vigevani ripercorre i tratti salienti delle precedenti elezioni, segnalando che fin qui esse hanno in genere privilegiato – con l'eccezione di quelle di Segni e di Saragat – personalità che al momento dell'ascesa alla carica o detenevano il ruolo istituzionale di presidenti delle Camere o vantavano carriere non (o non più) segnate dalla politica attiva, come nei casi di Einaudi e Ciampi, entrambi già Governatori della Banca d'Italia, e di Mattarella, certo per molte legislature

parlamentare e anche ministro, ma ormai all'epoca giudice costituzionale. In ogni caso, spesso i candidati ufficiali del partito a lungo prevalente, la Democrazia Cristiana, non hanno avuto fortuna e mai si è finora determinato un trasferimento diretto da Palazzo Chigi al Quirinale. Talora, infine, il settennato ha avuto all'origine eventi drammatici: Saragat, ministro degli Esteri, succede a Segni dopo le sue anticipate dimissioni per un *ictus*, Scalfaro viene scelto immediatamente dopo l'assassinio a Capaci di Giovanni Falcone e della moglie, Pertini in seguito alle dimissioni non meramente protocollari di Leone, indebolito da un inesistente coinvolgimento – del che anni dopo la Storia gli darà atto – nell'*affaire Lockheed*.

Elena Bindi riepiloga le ragioni dell'orientamento in favore di una forma di governo parlamentare – debolmente razionalizzata, per non avere mai trovato attuazione l'invito di Tomaso Perassi ad adottare cautele idonee a non farla scivolare nell'assemblearismo – dopo un'attenta analisi delle posizioni interne al dibattito dei partiti, nella Commissione Forti e infine alla Costituente. Una volta compiuta tale scelta e abbandonate istanze di più forte razionalizzazione costituzionale per l'infittirsi delle diffidenze reciproche tra i partiti, cadde anche la suggestione statunitense presente in Calamandrei, o weimariana, coltivata da Tosato, di un Presidente della Repubblica possibile contraltare del Parlamento, avviandolo ad essere una figura arbitrale dei conflitti interni al ceto politico, ma certo non il mero maggiordomo di palazzo che temeva Vittorio Emanuele Orlando, pur se in fondo rimasta misteriosa e aperta a virtualità funzionali multiple e in particolare ad allargare all'occorrenza il mantice della sua “fisarmonica”, per la pluralità di poteri formali e informali che la caratterizzano, quale la restituisce il noto giudizio di Paladin.

Concentrandosi sull'elezione del Presidente, anche con riferimenti comparati, Claudio Martinelli enuncia dal suo canto – e poi coerentemente e con persuasività svolge – la propria tesi: «le elezioni dei Presidenti della Repubblica italiana non sono mai stati momenti avulsi dalla lotta politica contingente e, soprattutto quando hanno coinciso con periodi di crisi istituzionale, sono state un elemento determinante del tentativo di rispondere alle difficoltà in cui il sistema politico e la vita pubblica si dibattevano». La sua conclusione (tra crisi politiche di cui è parte l'elezione presidenziale e vere crisi istituzionali come quelle in cui si svolsero l'elezione di Pertini, dopo l'omicidio di Moro, quella di Scalfaro dopo Capaci e la rielezione eccezionale di Napolitano) è nel senso che «le condizioni in cui un'elezione è maturata non hanno mai determinato, nel bene o nel male, i caratteri di ciascun mandato presidenziale. Al contrario, questi mi sembrano strettamente dipendenti da altri fattori, come la capacità di ogni singolo presidente di adattarsi alle circostanze, ma soprattutto la sua attitudine a interpretare la caratteristica peculiare della figura del Presidente della Repubblica disegnata dalla Costituzione:

la spiccata elasticità dei suoi poteri per assolvere alle sue funzioni», il che conferma l'assunto bindiano.

Eguale condotte con l'orizzonte metodologico della comparatista le riflessioni di Francesca Rosa, che giustamente rileva come «per valutare correttamente il ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo, l'osservatore deve esaminare congiuntamente la disciplina costituzionale del sistema di elezione e quella dell'attribuzione dei poteri, nonché l'evoluzione concreta dei rapporti tra gli organi di vertice dello Stato apparato». Tra molte acute osservazioni, lo scrivente recensore ne ha annotato una particolarmente calzante, con riferimento alla constatazione che il Quirinale non è un palazzo cui approdino *leaders* politici. L'autrice si chiede perché e risponde che «in proposito ... possono darsi due letture antitetiche: la prima valorizza il potere di garanzia del Presidente, la seconda il suo possibile ruolo nella determinazione dell'indirizzo politico. Assumendo la prospettiva del ruolo di garanzia, potremmo ritenere che le forze politiche diverse da quella del candidato temano di non essere sufficientemente tutelate da un Capo dello Stato che abbia guidato una forza politica antagonista. Viceversa, nell'ottica dei rilevanti poteri nell'ambito dell'indirizzo politico, potremmo ipotizzare che si voglia sottrarre all'avversario un vantaggio nella lotta politica».

Con la relazione dell'ospite del seminario e co-curatrice degli atti Carla Bassu siamo invece precipitati in pieno nel mare agitato, la sensibilità al quale è per un'isolana inevitabile, della XVIII legislatura. La puntuale rilettura del suo svolgimento, ossia dei mobili e precarissimi equilibri in atto mentre scriveva lei (e anche il recensore), le suggerisce una domanda sul possibile instaurarsi di un «presidenzialismo di fatto» che oggi sembra particolarmente avvicinarsi, ma che in realtà se ne stava acquattato nel modello elastico che si è già osservato connotare la figura, riferendo dei precedenti autori, presso di noi sottolineato come possibile (ma questa è una osservazione dello scrivente) da una linea tutta toscana di studiosi e di politici – da Calamandrei al suo allievo Barile, per la tendenza all'allargamento funzionale del ruolo che fu propria di Gronchi, nonché da Maranini a Bracci, di cui fu assistente di studio alla Corte un giovane Cheli – prima di baluginare in tratti del populismo pertiniiano, nelle picconate di Cossiga e di approdare infine a certe scelte forzate dalle circostanze dei pur culturalmente parlamentaristi presidenti Napolitano e Mattarella.

Francesco Clementi è noto agli amici (tra i quali mi onoro di essere) per la sua tendenza a lanciare il cuore oltre l'ostacolo: mai semplice esegeta, sempre pronto a suggerire riforme. Qui riprende un cavallo di battaglia che viene da lontano – ossia dalla “stagione dei primi cittadini”, che oggi sembra un poco appannata sul fronte del rinnovamento delle istituzioni – per inventariare con acribia le resistenze, ma soprattutto le buone ragioni che non si opporrebbero a suo dire

all'arricchimento del collegio elettorale non solo con la presenza, prevista dalla Costituzione, dei delegati regionali, ma anche della componente dei sindaci dei Comuni per un organo che è espressione e rappresentante della variegata realtà nazionale e del suo pluralismo, anche territoriale.

A Federico Furlan il gioco delle parti in commedia riserva il cruciale ruolo dell'allibratore, che nell'ippodromo propone agli scommettitori le quote dei purosangue in gara. La partita del Colle è anche questo e pazienza se nel panorama da lui tracciato sono pochi i veri “cavalli di razza”, come il giornalismo politico chiamava, ai tempi d'oro della Democrazia Cristiana, Amintore Fanfani e Aldo Moro. Nel suo elenco, se è consentito al vostro annotatore svelare preferenze personali, sono presenti anche due nomi di possibili elementi coesivi trasversali nel presente quadro politico-istituzionale, ai quali lui pure aveva pensato: uno, ignaro com'era del dramma che egli stava vivendo, era quello di David Sassoli; l'altro (l'allusione è criptica, ma poi nemmeno tanto) quello di un personaggio moderato, preparato, aduso a ruoli di garanzia costituzionale e con esperienza della politica, di estrazione cattolica, ma in grado di superare la formazione culturale di partenza, sensibile ai diritti dei soggetti deboli e che in più consentirebbe di “rompere il tetto di cristallo” di una storica assenza, fino a questo momento. Un'ottima Carta, in definitiva. Discordo invece da lui circa l'auspicio di formalizzare candidature alla carica, come pure accade in alcune forme di governo parlamentare che vengono ricordate nel suo intervento, perché questo non farebbe che sottolineare ulteriormente la strisciante cripto-presidenzializzazione in corso del nostro modello e richiederebbe (come l'autore riconosce) garanzie specifiche, oggi assenti nel sistema.

Chiude le riflessioni l'altro isolano del novero dei relatori. Omar Chessa, che al Presidente della Repubblica aveva già dedicato una brillante monografia recente, prova a guardare nella sfera dell'indovino e a svolgere l'esercizio più difficile, chiedendosi chi e in quale contesto di sviluppo della forma di governo possa essere il prossimo Capo dello Stato, incominciando dal nome di colui che oggi occupa la carica e da quello dell'attuale Presidente del Consiglio. Nel primo caso, peraltro, pressoché ultimativa è la resistenza dell'odierno inquilino del Colle, fondata su solide ragioni costituzionali, che escludono per lui di accogliere – e perciò di normalizzare, oltre l'eccezione già realizzatasi – la logica di un mandato che si rinnovi; nel secondo, un cambio di sede in fondo ragionevole, in un momento di crisi pandemica e di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, entrambe ancora aperte, confermerebbe il disegno che ha trovato espressione nelle parole di un ministro, quando ha dichiarato che certi processi si possono guidare anche dal Quirinale.

Due moventi ancora una volta di “tono” semipresidenziale, insomma, che darebbero ulteriore concretezza a una tendenza che sotto sotto è da tempo risalente,

come da tutto questo libro si evince in controluce e sul cui manifestarsi, *si parva licet*, anche chi firma queste poche righe aveva provato a ragionare in un proprio lavoro (negli *Scritti in onore di Giuseppe de Vergottini*, ma anticipandolo nella *Rassegna Parlamentare* del 2013), domandandosi se la nostra forma di governo si trovasse già allora a un bivio, per superare il quale ci fosse da scegliere la strada che porta verso Berlino, o quella che si inoltra in direzione di Parigi.

Completano il volume un'utile scheda su *Tutti i numeri del Presidente*, relativa ai principali atti formali di ciascuno, firmata da Marta Addis e Salvatore Mario Gaias e una bibliografia essenziale degli studi in argomento.

Ora però è il caso di fare silenzio: le luci si abbassano, si viene invitati a spegnere i cellulari, il sipario è sul punto di aprirsi. Lo spettacolo sta davvero per incominciare.

SINTESI DEI CONTRIBUTI ABSTRACT

INTRODUZIONE GENERALE

Next generation EU, il principio di solidarietà e la responsabilità degli stati membri

di GIOVANNI PITRUZZELLA

Se il valore della solidarietà fra Stati membri trova già un solido fondamento nei trattati istitutivi, non vi è dubbio che NGEU segni un momento di profonda discontinuità con il passato, basandosi sulla reinterpretazione, fatta dalla Corte di Giustizia nel caso Pringle, degli articoli 123 e 125 del TFUE, prima configurati come ostativi a politiche di più deciso intervento di sostegno alle economie degli Stati membri. La svolta apre la strada alla possibilità di emettere titoli di debito europei e di stabilire imposte proprie, per la prima volta configurando un'autonoma capacità fiscale dell'UE. Rimane il dubbio se essa implichi un cambiamento definitivo ovvero se, terminata la fase emergenziale, possa essere nuovamente messa in discussione: ciò dipenderà, in larga misura, dalla capacità dei Stati destinatari della maggior quantità di risorse di attuare le riforme cui sono chiamati, conferendo a tutto il continente uno significativo slancio.

If the value of solidarity between the Member States already finds its firm basis in the founding Treaty, NGEU undoubtedly marks a moment of deep strengthening of the principle of financial solidarity. This turning point leads the way to the power to issue European debt securities and set their own taxes, configuring UE fiscal autonomy. There is a question whether it implies a permanent change or, whether finished the emergency phase, it can be questioned again: this will largely depend on the ability of the States recipients of the greatest resources quantity to implement the reforms which they are called to, giving new impetus to the whole continent

Introduzione alla prima sessione

di ADALGISO AMENDOLA

La sessione su “il Recovery Fund tra sviluppo e coesione economico sociale” viene introdotta evidenziando come il PNRR Italia domani, in attuazione del NGEU, sia espressione di un cambio di paradigma della politica economica dell’UE. Un novo modello di policy, centrato significativamente su programmi di investimento pubblico a sostegno della domanda aggregata e della crescita. A riguardo si discute come il grado di efficacia dei programmi di investimento e delle misure previste dipenda da una serie di fattori riguardanti sia l’ambiente macroeconomico di contesto, sia il merito della operatività e della *governance* del Piano.

Introducing the session on "the Recovery fund between development and economic and social cohesion", it is pointed out how the NGEU (and so the Italian Recovery Plan) represents a paradigm shift in EU economic policy. A new policy model, mainly centred on public investment programmes to support aggregate demand and, in the medium run, potential growth. It is then discussed how the effectiveness of such investment programmes and measures depends on a series of factors concerning both the macroeconomic environment and the Recovery Plan's operation and governance.

Spesa pubblica e sviluppo: una prospettiva storica

di SERGIO DESTEFANIS - GIANLUIGI COPPOLA

Questo scritto è un breve excursus storico sulle politiche per la riduzione dei divari territoriali che si sono susseguite in Italia a partire dal secondo dopoguerra, dal Piano Marshall alle Politiche di coesione dell’Unione Europea. In esso si mettono in evidenza i punti di forza e di debolezza di tali politiche al fine di capire quali saranno le sfide legate all’attuazione del PNRR e delle altre politiche di coesione nei prossimi anni.

This paper provides a brief historical account of the policies aimed at reducing regional disparities in Italy since World War II, from the Marshall Plan to the EU Cohesion Policy. It highlights the strengths and weaknesses of these policies to understand what the challenges concerning the implementation of the NRRP will be as well of the other cohesion policies, in the next years.

La dimensione territoriale del PNRR: verso un'era di finanza pubblica straordinaria

di WALTER TORTORELLA

Il PNRR si prospetta come uno dei principali interventi di rilancio del sistema economico e produttivo nazionale degli ultimi 70 anni. E ciò non soltanto per una questione strettamente di entità finanziaria ma soprattutto perché dovrebbe offrire l'opportunità di ripensare il Paese che vorremmo lasciare alle future generazioni da cui stiamo prendendo a prestito una mole di danaro senza precedenti. Dalla disamina delle politiche pubbliche e delle risorse messe in campo per i prossimi 10 anni appare evidente che il Paese entrerà in una nuova era di finanza pubblica straordinaria costituita di risorse a fondo perduto e risorse a debito. Ne consegue che se tutte le risorse finanziarie elencate non saranno impiegate dall'Italia in modo efficiente e ancor più efficace, appare alto il timore di ritrovarsi con un Paese più indebitato e meno rafforzato in termini di potenziale di crescita.

The NRRP promises to be one of the main interventions to relaunch the national economic and production system of the last 70 years. This is not only due to a strictly financial issue but above all because it should offer the opportunity to rethink the country that we would like to leave to future generations from which we are borrowing an unprecedented amount of money. From the examination of public policies and resources deployed for the next 10 years, it is clear that the country will enter a new era of extraordinary public finance consisting of non-repayable resources and debt resources. It follows that if all the financial resources listed are not used by Italy in an efficient and even more effective way, the fear of finding oneself with a more indebted and less strengthened country in terms of growth potential appears high.

L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale

di LUCA BIANCHI

Next Generation EU offre inedite sfide e opportunità alla politica economica nazionale. La principale opportunità risiede nell'obiettivo della riduzione dei divari territoriali perseguito dal PNRR Italiano. La sfida principale è l'attuazione del Piano. L'intervento sviluppa questi temi concentrandosi in particolare sui problemi attuativi legati alla definizione delle priorità di intervento definite dalle Amministrazioni centrali e alle capacità amministrative delle Amministrazioni decentrate.

Next Generation EU creates opportunities but also challenges for Italian national policy. The focus of the Italian National Recovery and Resilience Plan on regional rebalancing is the main opportunity, while the main challenge is the implementation of the Plan. The speech focuses on these issues devoting particular attention to intervention priorities defined by Central Administrations and administrative capabilities of local governments.

Introduzione alla seconda sessione

di SALVATORE PRISCO

L'Italia è diventata uno Stato unitario spinta da vincoli esterni, che poi hanno sempre condizionato i suoi obiettivi di modernizzazione. Questo è accaduto anche per l'adesione all'Unione europea. Anche i piani di ripresa dopo crisi economiche hanno sempre concesso aiuti in cambio di riforme. Dopo anni di politiche economiche neoliberiste imposte dall'Unione Europea, la pandemia costringe però oggi a ripensarle. Il vincolo esterno resta, ma in senso opposto. Vi è l'occasione per riscoprire obiettivi di solidarietà e coesione sociale. In questo sforzo gli enti territoriali devono essere coinvolti.

Italy became a one unified State driven by external constraints, which have always influenced its modernisation goals. The same happened when Italy joined as a member of the European Union. Recovery Plans after economic crises have always granted aids in return for the implementation of reforms. However after years of neo-liberal policies, imposed by the European Union, the pandemic is now forcing us to re-think them. The external constraints remain but have become the engine to rediscover solidarity and social cohesion. In this effort, local and regional authorities should be involved.

La governance europea del *Next Generation EU*

di GIUSEPPE MORGESE

Il contributo esamina la governance europea del *Next Generation EU*. Premessi alcuni cenni agli interventi emergenziali dell'UE per contrastare la crisi pandemica, vengono esaminati i caratteri essenziali del *Next Generation* e del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, per poi analizzare il modello di governance nelle tre fasi del reperimento delle risorse, dell'approvazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e del controllo della corretta attuazione di tali piani. In conclusione, si evidenzia la riconduzione della governance economica in seno all'UE, il ruolo preponderante della Commissione e quello poco incisivo del Parlamento europeo, la presenza di condizionalità diverse rispetto a quelle della "vecchia" crisi economica e l'attenzione che gli Stati devono porre al corretto utilizzo delle risorse comuni.

The paper deals with the governance of the Next Generation EU. After some remarks on the EU emergency measures aimed at countering the pandemic crisis, essential features of the Next Generation and the Recovery and Resilience Facility are examined. Then, the governance model is reviewed in three different times: the borrowing activities, the assessment of the National Recovery and Resilience Plans, and the monitoring of the proper implementation of those Plans. In conclusion, light is shed on the reorientation of economic governance within the EU, the predominant role of the Commission and the correspondent limited role of the European Parliament, the existence of different conditionalities compared to those of the "old" economic crisis, and the great attention that Member States must pay to the correct use of common resources.

Il governo dell'economia e il ruolo della BCE alla luce del *Quantitative Easing* e del *next generation EU*. Verso nuovi paradigmi o verso il consolidamento dei paradigmi esistenti?

di CARLO IANNELLO

La relazione mette in evidenza come le recenti modifiche che si sono prodotte in tema di politica economica in sede europea, dal *QE* al *Recovery Fund*, non rispondono a un cambio di paradigma da parte delle istituzioni europee. Nel mutato contesto l'ortodossia neoliberale ben può rinunciare all'applicazione di alcune regole che prima sembravano intoccabili, purché queste deroghe siano coerenti alla realizzazione del dogma neoliberale: il governo incontrastato dei mercati.

The report highlights how the recent changes in economic policy in Europe, from QE to the Recovery Fund, do not respond to a new paradigm on the part of European institutions. In the new context, neoliberal orthodoxy can well renounce the application of some rules that previously seemed untouchable, as long as these exceptions are consistent with the realization of the neoliberal dogma: the uncontested government of the markets.

Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR

di GIANCARLO MONTEDORO

Lo scritto analizza il cambiamento del rapporto fra Parlamento e Governo in dipendenza dell'elaborazione e dell'attuazione del PNRR. Riporta il processo in corso ad una transizione costituzionale di lungo periodo rimasta incompiuta sul piano formale ed incidente sulla costituzione materiale. Si interroga sulla separazione dei poteri e sui processi di verticalizzazione – centralizzazione del potere legati al mondo pandemico e post-pandemico. Utilizza la categoria “amministrativizzazione del sistema delle fonti” per descrivere il mutamento in corso sul piano delle fonti, inquadrandolo in un più ampio mutato rapporto fra amministrazione e democrazia, determinato dalla crisi del sistema dei partiti che fa emergere opposte spinte tecnocratiche e populistiche, descrive i processi di attuazione e monitoraggio della spesa dei fondi del PNRR e l'incidenza su queste dinamiche dei poteri sovranazionali.

The paper analyzes the change in the relationship between Parliament and the Government depending on the elaboration and implementation of the NRRP. It brings the ongoing process back to a long-term constitutional transition that was left unfinished on a formal level and affecting the material constitution. It questions the separation of powers and the processes of verticalization - centralization of power linked to the pandemic and post-pandemic world. It uses the category "administration of the system of sources" to describe the change underway at the level of sources, framing it in a broader changed relationship between administration and democracy, determined by the crisis of the party system that brings out opposing technocratic and populist pressures, describes the processes for implementing and monitoring the expenditure of NRRP funds and the impact of supranational powers on these dynamics.

Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e
il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

di LUIGI FERRARO

Il contributo si sofferma sulla partecipazione delle autonomie territoriali alla *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Emerge un indirizzo centralista nella sua gestione, confermato anche dalla previsione a favore dello Stato circa la possibilità di attivare i poteri sostitutivi nei riguardi di quegli enti territoriali inadempienti rispetto agli obblighi necessari all'attuazione del Piano. Tale indirizzo appare sostanzialmente condivisibile, poiché dalla corretta esecuzione del PNRR dipende la futura implementazione dei diritti fondamentali interessati dal Piano. In questo contesto il principio di cooperazione tra i diversi livelli territoriali di governo deve rappresentare il punto dinamico di equilibrio tra il pluralismo delle autonomie, che va comunque preservato, e l'unità della Repubblica quale obiettivo finale da perseguire.

This paper focuses on the involvement of the local authorities in the governance of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). A centralized-based approach emerges in its management, confirmed also by the norm in favor of the State regarding the possibility of activating powers of substitution with respect to those local authorities that do not comply with the mandatory requirements for the implementation of the Plan. This policy seems substantially acceptable, since the future implementation of the fundamental rights affected by the Plan depends on the correct execution of the NRRP. In this context, the principle of cooperation between the different territorial levels of government must represent the dynamic balance between the pluralism of autonomies, which must be preserved, and the unity of the Republic as the final objective to be pursued.

Conclusioni della seconda sessione

di VINCENZO TONDI DELLA MURA

Con il *Next Generation EU* la politica economica europea ha inaugurato un cambio di paradigma talmente motivato dall'urgenza di favorire la ripresa economica, da valorizzare in modo inedito le esperienze delle crisi trascorse e da premiare un'impostazione di governo dinamica e teleologica, piuttosto che rigida e strutturale. E tuttavia, nella nuova strategia è rimasta carente una valutazione realistica in ordine alla rispondenza delle condizionalità poste dal nuovo corso alle effettive disponibilità e capacità dei singoli Stati. Restano dunque aperti nuovi interrogativi in ordine al possibile punto d'equilibrio fra solidarietà, mercato e sviluppo.

With the Next Generation EU, European economic policy has inaugurated a paradigm shift that, motivated by the urgency of fostering economic recovery, has made unprecedented use of the experience of past crises and has rewarded a dynamic and teleological approach to governance, rather than a rigid and structural one. However, the new strategy still lacks a realistic assessment of whether the conditionalities established by the new course are in line with the real availability and capacity of each State. This fact leaves open new questions about the possible balance between solidarity, market and development.

Introduzione alla terza sessione

di ALDO LOIODICE

Nell'introdurre la sessione del Convegno sul tema "le condizionalità del Recovery Plan", l'intervento, premesso un chiarimento della nozione di "resilienza" applicata al diritto pubblico, individua il filo conduttore delle successive relazioni nella spinta europea per un'effettiva e completa attuazione della Costituzione.

In introducing the session of the Conference on "the conditionalities of the Recovery Plan", the report, given a clarification of the notion of "resilience" applied to public law, identifies the leitmotif of subsequent reports in the European push for an effective and full implementation of the Constitution.

La riforma della pubblica amministrazione: le prospettive nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

di ANNA PAPA

Il saggio analizza le prospettive della riforma della pubblica amministrazione alla luce delle indicazioni contenute nel PNRR, che incentra tale riforma sulla digitalizzazione, sulla semplificazione e su un profondo cambiamento del reclutamento e della formazione dei dipendenti pubblici.

The paper aims to analyze the perspectives of the public administration reform in the light of the provisions included in the NRRP, which focuses this reform on digitization, simplification and a profound improvement in the recruitment and training of public employees.

La riforma della giustizia

di GIOVANNI VERDE

L'Europa concede aiuti connessi alla pandemia, ma richiede alle Nazioni europee di conseguire determinati risultati. L'Italia si è impegnata – tra l'altro – ad incrementare l'efficienza e a ridurre i tempi del suo sistema giudiziario. L'Autore esamina i nostri provvedimenti legislativi e le ragioni – ideologiche e strutturali – per le quali in Italia è molto difficile conseguire il risultato sia nell'area civile che in quella penale.

Europe grants aids connected to the pandemic, but demands European Nations to achieve specific targets. Italy undertakes – among other things – to improve the efficiency and to shorten the time of our judiciary-system. The A. examines our legislative measures and the reasons – ideological and structural – why it is very difficult in Italy to obtain the target so in civil as in penal area.

Transizione ecologica

di GIOVANNI LUCHENA

La relazione che si pubblica si prefigge di esaminare alcune delle tematiche connesse alla transizione ecologica nell'ambito del diritto dell'economia quale disciplina trasversale che affronta l'argomento attraverso il metodo interdisciplinare. Fra le problematiche oggetto di attenzione sono presi in esame i seguenti temi: in primo luogo, è evidenziato il processo di trasformazione dell'economia in chiave ecologica in termini di percorso di (una possibile) revisione del modello capitalista; in secondo luogo, si fa cenno al tema del multilateralismo economico con particolare riferimento ai possibili elementi di criticità nel rapporto intercorrente tra il sistema OMC e il diritto dell'Unione europea; in terzo luogo, si considera la prospettiva dell'incentivazione economica in chiave di ripresa dell'economia esaminando il rapporto intercorrente tra il recovery plan e la disciplina sugli aiuti di Stato alle imprese; sono tratteggiate le prospettive di investimento predisposte dalla Banca europea per gli investimenti e dalla Cassa depositi e prestiti; viene, infine, presa in considerazione la legge europea sul clima quale ulteriore fattore di sviluppo economico.

The paper examines some of the issues related to the ecological transition in the context of economic law as a transversal discipline that addresses the subject through the interdisciplinary method. Among the issues under consideration, the following issues are examined: first, the process of transformation of the economy from an ecological point of view is highlighted in terms of the path of (a possible) revision of the capitalist model; secondly, mention is made of the issue of economic multilateralism with particular reference to the possible critical elements in the relationship between the WTO system and the European Union law; thirdly, the prospect of economic aids is considered in terms of economic recovery by examining the relationship between the recovery plan and the rules on state aid to businesses; the investment prospects made by the European Investment Bank and the Cassa Depositi e Prestiti are outlined; finally, European climate law is taken into consideration as a further factor of economic development.

Istruzione, Ricerca, Cultura. Appunti sul PNRR

di ROBERTA CALVANO

L'Autrice esamina l'utilizzo previsto dei fondi del PNRR nell'ambito dei settori dell'istruzione, della ricerca e della Cultura, notando alcune criticità in relazione ai principi costituzionali rilevanti.

The author examines how the Italian government's recovery and resilience plan shall use the funds in the fields of education, research and culture, noting some critical issues in relation to the relevant constitutional principles.

Coesione sociale e politiche per la salute alla luce dell'attuazione nazionale del *Recovery Fund*

di ELISABETTA CATELANI

Obiettivo di questo intervento è quello di analizzare il tema della coesione sociale limitatamente alla ricaduta che esso ha all'interno della missione 6 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che affronta il tema della salute. In particolare, tale indagine verrà fatta distinguendo innanzitutto tre profili d'indagine.

In primo luogo, l'analisi s'indirizza alla stretta connessione fra l'obiettivo della solidarietà, fino ad ora più spesso richiamato in ambito costituzionale, e quello della coesione sociale, al centro del dibattito più recente e del PNRR in particolare. Indagine che consente di comprendere l'evoluzione di tali principi nel corso del tempo e del significato che la giurisprudenza costituzionale ha loro attribuito.

In secondo luogo, si è constatato come la pandemia ha influito sull'interpretazione della solidarietà e della coesione, valorizzandone il significato e la sua applicazione.

Infine, l'analisi indaga su come la pandemia, la coesione sociale e la solidarietà incidono ed incideranno sulla tutela della salute specialmente da un punto di vista organizzativo delle strutture e delle politiche della salute.

The objective is to analyze the issue of social cohesion limited to the impact it has within mission 6 of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), which addresses the issue of health. In particular, this survey will be carried out by distinguishing first of all three survey profiles. Firstly, the analysis focuses on the close connection between the objective of solidarity, which has so far been more often referred to in the constitutional sphere, and social cohesion, which is at the heart of the most recent debate and of the NRRP. An investigation that allows us to understand the evolution of these principles over time and the meaning that constitutional jurisprudence has attributed to them. Secondly, we have seen how the pandemic has influenced the interpretation of solidarity and cohesion, enhancing its meaning and its application. Finally, the analysis investigates how the pandemic, social cohesion and solidarity affect and will affect health protection, especially from the organizational point of view of health structures and policies.

La riduzione dei divari territoriali e sociali tra Nord e Sud nel PNRR

di ANNA MARIA POGGI

Tra i tanti problemi che stanno emergendo nel post pandemia quello del divario territoriale del Mezzogiorno è sicuramente avvertito tra i più allarmanti, e a ragione. La preoccupazione è che esso possa giungere ad un livello di gravità difficilmente recuperabile, posto che il periodo pandemico ne ha solamente aggravato la portata, già rilevante in precedenza. È comunque indubbio che l'occasione che potrebbe aprirsi con il PNRR diventa in ogni caso rilevante ai fini della riduzione del divario territoriale poiché, quali che ne siano le cause, è indubbio che su esse abbiano pesantemente influito politiche nazionali inadeguate.

Among the many problems that are emerging in the post-pandemic, that of the territorial gap in the South is certainly one of the most alarming, and with good reason. The concern is that it may reach a level of severity that is difficult to recover, given that the pandemic period has only aggravated its significance, which was already relevant previously. In any case, there is no doubt that the opportunity that could open up with the NRRP becomes relevant for the purpose of reducing the territorial gap since, whatever the causes, there is no doubt that inadequate national policies have heavily influenced them.

Conclusioni della terza sessione

di ANNA MARIA NICO

L'intervento conclude la sessione del convegno dedicata alle "condizionalità del *Recovery Plan*". Tralasciando il tema generale del rispetto dello Stato di diritto, peraltro approfondito in altra sessione, si concentra sulle riforme strutturali cui è chiamata l'Italia (e cui sono condizionati i finanziamenti del *Recovery Fund*), sintetizzando i contenuti salienti delle relazioni precedenti, in tema di riforma della pubblica amministrazione e della giustizia, transizione digitale ed ecologica, "cultura, istruzione e ricerca", coesione sociale e politiche per la salute, riduzione dei divari territoriali e sociali tra Nord e Sud. Emerge, complessivamente, come il PNRR richieda all'Italia il compimento di un cambio radicale di registro, che affronti i problemi reali del Paese, conferendo, finalmente, efficienza agli apparati pubblici e circolarità all'economia, nonché garantendo il necessario riequilibrio territoriale e sociale.

The report concludes the session of the conference dedicated to the "conditionalities of the Recovery Plan". Leaving aside the general theme of respect for the rule of law, which was further explored in another session, it focuses on the structural reforms to which Italy is called (and to which the financing of the Recovery Fund is conditional), summarizing the salient contents of the previous reports, on the subject of public administration and justice reform, digital and ecological transition, "culture, education and research", social cohesion and health policies, reduction of territorial and social gaps between North and South. Overall, it emerges that the NRRP requires Italy to go the extra mile, addressing the real problems of the country, finally giving efficiency to the public systems and circularity to the economy, as well as ensuring the necessary territorial and social rebalancing.

Il rispetto dello Stato di diritto come condizione generale per l'accesso al Recovery Fund. Il regolamento 2092/2020, «relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione», e l'arretramento democratico di Ungheria e Polonia

di JAN SAWICKI

Il contributo si concentra sul regolamento europeo 2020/2092, volto a proteggere lo stato di diritto attraverso una condizionalità legata alla gestione del bilancio dell'Unione. Insieme alla genesi e alla ragion d'essere di questo documento, vengono ricostruite le tappe della sua formazione con le differenze tra la sua versione originaria e quella definitiva, necessarie per comprendere i limiti e gli eccessivi compromessi che l'Unione europea ha dovuto accettare per introdurre questo innovativo strumento. Viene messa in evidenza soprattutto la difficoltà di usare il bilancio come strumento della protezione dello stato di diritto, che fin dall'inizio alcuni stati hanno contestato in sede giudiziaria, considerandolo un aggiramento dei mezzi legali appropriati per la tutela di quest'ultimo bene. Nonostante le difficoltà che hanno accompagnato l'approvazione del regolamento, si tratta di un'innovazione con qualche potenziale positivo, che va salutato con favore.

The article focuses on EU regulation 2020/2092, aimed at protecting the rule of law through a conditionality mechanism which is linked to the management of the Union budget. Along with the genesis and the raison d'être of the regulation, the stages of its formation are retraced, keeping in sight the differences between the original and the final version, in order to appreciate limits and excessive compromises that the European Union had to accept to introduce this innovative tool. The difficulty of using the budget as an instrument for the protection of the rule of law is highlighted, a linkage which some States have challenged in court from the start, considering it a circumvent of the legal means which are appropriate for the protection of the latter asset. Despite the difficulties that accompanied the adoption of the provision, it must be evaluated as an innovation with some positive potential, which deserves to be welcomed.

L'esperienza greca

di CHARALAMPOS ANTHOPOULOS

Il *Recovery Fund* è un nuovo meccanismo finanziario dell'UE per rispondere alle conseguenze economiche della crisi pandemica, ma anche per ridurre le disuguaglianze economiche e sociali tra gli Stati membri, sostenendo gli investimenti pubblici e privati per il rilancio delle loro economie. La Grecia ha chiesto e ricevuto dal *Recovery Fund* l'importo massimo disponibile ad essa destinato e, rispetto al suo contributo al bilancio UE, è il primo beneficiario netto sulle sovvenzioni dal *Recovery Fund* in rapporto al suo PIL. Il successo del PNRR greco dipenderà dalla capacità di implementazione del programma ambizioso degli investimenti e dalla eventuale riforma delle regole del Patto di stabilità.

The Recovery Fund is a new EU financial mechanism designed to address the economic consequences of the pandemic crisis and also to reduce the economic and social inequalities between the member-states by supporting public and private investments for the relaunch of their economies. Greece has petitioned for and received from the Recovery Fund the maximum amount it could possibly get, and is the highest net recipient of subsidies by the Recovery Fund in relation to its GDP. The success of the Greek Recovery and Resilience Plan will depend on the country's ability to implement this ambitious investment program, as well as on whether the rules of the Stability and Growth Pact will be modified or not after the year 2023.

I piani europei e portoghesi per la ripresa e la resilienza e il futuro dell'Europa

di VASCO PEREIRA DA SILVA

In una sorta di primo bilancio del Piano per la Ripresa e la Resilienza, penso che i vantaggi superino di gran lunga gli svantaggi (che possono - e dovrebbero - essere evitati il più possibile), e si può considerare che siamo di fronte ad una sorta di "rinascimento", in grado di far fronte all'attuale crisi sanitaria, economica e sociale, sia dal punto di vista dell'Unione Europea che degli Stati membri.

Il Piano Portoghese per la Ricostruzione e la Resilienza si basa su un sistema di *governance* flessibile e "ad hoc", che comprende sostanzialmente organi ministeriali ed enti di amministrazione indiretta dello Stato, oltre a integrare anche alcuni rappresentanti della società civile (imprese, scienza e conoscenza, settore sociale e cooperativo, territori). Ma merita anche di essere sottolineata l'assenza di partecipazione alla *governance* del piano, sia delle amministrazioni regionali che dei Comuni (che possono intervenire, indirettamente, nel monitoraggio del piano, solo se ci sono personalità di alto profilo legate ai territori).

Dal punto di vista del contenuto, il piano portoghese copre tre principali aree di attività. Cioè resilienza, che comprende le seguenti voci: Servizio Sanitario Nazionale, alloggi, risposte sociali, cultura, capitalizzazione e innovazione aziendale, qualifiche e competenze, infrastrutture, foreste, gestione delle risorse idriche; transizione climatica, comprendente le seguenti voci: mare, decarbonizzazione dell'industria, bioeconomia sostenibile, efficienza energetica negli edifici, idrogeno e rinnovabili, mobilità sostenibile; transizione digitale, che comprende le seguenti voci: imprese, qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche, giustizia economica e contesto imprenditoriale, pubblica amministrazione più efficiente, scuola digitale.

Tuttavia, il problema con questa allocazione di fondi è l'aver inserito la percentuale più alta nell'area relativa alla resilienza, che svolge una funzione residuale. Si tratta di un vero e proprio "sacco di gatti", dove, dalla salute alla cultura, dalla capitalizzazione e dall'innovazione aziendale alle foreste, dalle qualifiche e competenze alla gestione delle risorse idriche, dalle risposte sociali alle infrastrutture, "tutto ha a che fare con tutto" e tutto è ugualmente ammissibile.

The creation of the "Plan for Recovery and Resilience for Europe" has enormous significance for the present and future of the European Union, because it implies:

- the strengthening of the Union through the emergence of European solidarity. At the same time, it is about trying to respond to the multiple "crisis situations" that are occurring today: of a political nature, such as those caused by the exit of the United Kingdom (Brexit) or the growing importance of anti-European populism in many nations of the continent; of an economic-social nature, such as those resulting from the health crisis generated by Covid-19 and its consequences on the economy and society;

- the "constitutional" affirmation of the European Union's fiscal competence, thus providing a concerted response to the German Constitutional Court's ruling of 5 May 2020, which had called into question the European Central Bank's competence in this area;

- the introduction of European public policies in the fields of the environment and digitalisation, which show well the constitutional relevance of "green" and "grey" in the current post-social state;

- the strengthening of European aid to the public policies of the Member States, which is equally beneficial, both from the point of view of the public authorities, due to the considerable increase in the financial resources available to overcome the economic and health crisis, and from that of the citizens, who see in it an additional reason to justify staying in the European Union.

In a sort of first balance sheet of the Recovery and Resilience Plan, I think that the advantages far outweigh the disadvantages (which can - and should - be avoided as much as possible), and we can consider that we are facing a sort of "renaissance", able to cope with the current health, economic and social crisis, both from the point of view of the European Union and of the Member States.

The Portuguese Plan for Reconstruction and Resilience is based on a flexible and "ad hoc" governance system, which basically includes ministerial bodies and indirect state administration bodies, as well as integrating some representatives of civil society (businesses, science and knowledge, social and cooperative sector, territories). However, the lack of participation in the governance of the plan by both regional administrations and municipalities (which can only intervene, indirectly, in the monitoring of the plan, if there are high-profile personalities linked to the territories) is also worth highlighting.

In terms of content, the Portuguese plan covers three main areas of activity. Namely: Resilience, which includes the following items: National Health Service, housing, social responses, culture, business capitalisation and innovation, qualifications and skills, infrastructure, forests, water management; climate transition, including the following headings: sea, decarbonisation of industry, sustainable bio-economy, energy efficiency in buildings, hydrogen and renewables, sustainable mobility; digital transition, including the following headings: business, quality and sustainability of public finances, economic justice and business environment, more efficient public administration, digital school.

However, the problem with this allocation of funds is the inclusion of the highest percentage in the resilience area, which plays a residual role. This is a real 'bag of cats', where, from health to culture, from business capitalisation and innovation to forests, from skills and competences to water management, from social responses to infrastructure, 'everything has to do with everything', and everything is equally eligible.

Il caso della Spagna

di JUAN FRANCISCO MESTRE DELGADO

Dopo un inquadramento dell'impostazione data dalle autorità euro unitarie allo strumento di rilancio dell'economia europea per fare fronte alla crisi economica prodotta dalla pandemia, l'intervento si sofferma sull'attuazione del Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza deliberato dal Governo spagnolo - che detta linee guida per la progettazione e l'esecuzione degli obiettivi strategici, delle riforme e degli investimenti -, nonché sui Progetti Strategici adottati e sul coinvolgimento del mondo delle autonomie, delineando i principali assi e le leve politiche di intervento. Quindi, si svolgono specifiche considerazioni sulla necessità di controlli efficaci nell'esecuzione degli investimenti; sulla difficoltà di individuare progetti immediatamente cantierabili; sulla opportunità di mantenere un corretto equilibrio fra poteri centrali e mondo delle autonomie; sul ruolo preponderante degli esecutivi a scapito del Parlamento e, infine, sul ridimensionamento del controllo giudiziario.

After an overview of the approach given by the EU authority to the tool for relaunching the European economy to face the economic crisis produced by the pandemic, the report focuses on the implementation of the Recovery, Transformation and Resilience Plan approved by the Spanish Government - which dictates guidelines for the planning and execution of strategic objectives, reforms and investments -, as well as on the Strategic Projects adopted and on the involvement of the world of autonomy, outlining the main axes and political intervention levers. Therefore, specific considerations are made on the need for effective controls in the execution of investments; on the difficulty of identifying projects that can be immediately set up; on the opportunity to maintain a correct balance between central powers and the world of autonomies; on the predominant role of the executives to the detriment of Parliament and, finally, on the downsizing of judicial control.

Conclusioni della quarta sessione

di LORENZA VIOLINI

Il saggio offre alcuni commenti alle relazioni tenute nel corso della quarta sessione del Congresso (i cui atti vengono pubblicati in questa sede) e relative all'implementazione dei Piani di Ripresa e Resilienza in alcuni Paesi europei. Esso sottolinea gli elementi comuni che si riscontrano tra le diverse situazioni nazionali e mette in luce l'elemento più evidente - ma anche forse più preoccupante - di tale implementazione, vale a dire la forte centralizzazione nel disegnare e dare attuazione al Piano. Tale elemento è, da un lato, quasi inevitabile per la quantità di strumenti finanziari coinvolti e per i tempi di spesa imposti dall'Europa ma, d'altro lato, esso desta preoccupazione per il futuro delle amministrazioni locali e per il rispetto del principio di sussidiarietà.

The essay offers some comments on previous speeches held during the 4th session of the Conference and related to the implementation of the Recovery Plans in different European countries. It underlines similarities and differences with the Italian situation and shows how the centralization of competencies that characterized Italy is strongly present also in other countries, thus creating the conditions for a radical change in the present constitutional distribution of competencies among different levels of government. Even though the centralization seems inevitable due to the quantity of money provided by the EU and the timing of its spending, it raises concerns as to the future of public administration, local government, and autonomy in Europe and to the respect of the principle of subsidiarity.

L'incidenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul Gender Gap
Note sull'attuazione del PNRR in Italia e in alcuni Paesi europei

di MIRIAM PEDRUZZI

Il contributo considera alcuni dei principali fattori discriminanti legati al genere che esistono nella nostra società, principalmente la violenza contro le donne, gli stereotipi del linguaggio legati al genere, le progressioni di carriera e la carenza di donne in posizioni apicali. La finalità del lavoro è discutere come l'innovazione legislativa promossa dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano e dai Piani di alcuni Stati membri dell'Unione europea possa non solo stimolare la crescita e l'attività economica, ma anche indirizzarla verso il successo di importanti sfide come il raggiungimento della parità di genere. L'elaborato sostiene che le misure legislative incluse nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza debbano essere declinate in modo preciso, monitorate costantemente e concretamente realizzate per fronteggiare le discriminazioni presenti nella società.

This report takes into account some of the main gender biases existing in our society, namely violence against women, gender-related stereotypes, progression in careers, the lack of women in leading positions. This paper aims to discuss how the legislative innovation promoted by the Italian Recovery and Resilience Plan and by the Recovery Plans across some European countries can not only stimulate growth and economic activity, but how it can also actively direct it towards meeting important challenges such as gender equality. Therefore, this paper supports the thesis that legislative measures included in the Recovery and Resilience Plans should be precisely declined, constantly monitored and concretely implemented to face these issues.

Gli effetti dell'emergenza Covid - 19 sulla libertà di circolazione e sul diritto alla salute:
il decreto legge n. 172 del 26 novembre 2021 che introduce il cd. "Super green pass"
e il decreto legge n. 221 del 24 dicembre 2021

di LORENZO ABAGNARA

Il presente contributo intende analizzare, dal punto di vista normativo, gli aspetti costituzionali relativi alla fase di gestione dell'emergenza da Covid-19 e di contrasto alla stessa, con particolare riferimento al rapporto tra la libertà di circolazione e il diritto alla salute. Per fronteggiare l'emergenza pandemica, su cui incombe il pericolo, sempre attuale, delle "varianti", la politica ha predisposto negli ultimi giorni ulteriori misure (decreto legge n. 221 del 24 dicembre 2021), con l'intento di arginare l'improvviso aumento dei contagi causato dalla diffusione di nuove varianti del virus. Il rafforzamento della campagna vaccinale, l'introduzione del cd. "super green pass" e le nuove misure limitative introdotte per le festività, hanno come scopo quello di contrastare la propagazione del virus e di limitarne al minimo gli effetti.

Nuove disposizioni previste per la fruizione di beni e servizi, incentivi per coloro i quali non si sono ancora vaccinati e screening più rigidi sono gli strumenti ultimi messi in campo dal governo nell'ultimo decreto legge n. 221/2021. Lo scopo resta lo stesso ma, in attesa del completamento del ciclo vaccinale, viene richiesto un ulteriore sacrificio nelle festività, al fine di limitare al minimo i contatti fino a che la lotta al coronavirus non ci veda finalmente vittoriosi.

This paper aims to analyze, from a juridical point of view, the constitutional implications involved in the emergency response to Covid19, focusing on the link between personal freedom to move around and the right to health.

The Italian Government implemented additional measures in the past few days (law decree no. 221 dated 24th December 2021) in order to deal with the Covid-19 emergency and to stem the sudden increase in infections caused by the spread of new variants of the virus.

The intensification of the vaccination campaign, the introduction of the so called "super green pass" and the new restrictions imposed for the holidays are all aimed at preventing the spread of the virus and reducing its effects to a minimum.

The latest Law decree no. 221/2021 states new provisions for the use of goods and services, incentives for unvaccinated people and stricter screening. The purpose remains the same, but until the vaccine cycle is completed, a further effort is required during the holidays, in order to minimize contacts until we finally win the fight against the coronavirus.

Lo straniero, lo Stato e le sfide del neocostituzionalismo. Linee di una ricerca

di MICHELA TUOZZO

Il contributo sintetizza un lavoro di ricerca intorno allo statuto giuridico dello straniero alla luce e all'interno della Costituzione, a partire dalla centralità assunta dalla persona nella Carta costituzionale, nell'accezione di essa maturata a seguito degli orrori delle dittature, con primaria attenzione al valore/ principio della pari dignità sociale.

Lo studio svolto consente di rintracciare nella dimensione personalista e solidaristica dell'art. 2 Cost. e nel contenuto necessario del diritto di asilo costituzionale utili strumenti per contestare la *ratio* delle riforme che hanno investito la materia negli ultimi anni. Non si è inteso negare la tensione esistente tra dovere tendenzialmente universale di accoglienza e *jus excludendi* dello Stato, bensì riconoscere una dimensione della difesa dei confini nazionali non solo autoritaria, ma attenta anche al significato di difesa dei valori costituzionali.

The study summarizes the research work in regards the legal status of the migrant in the Constitution, in the light of the centrality of human dignity gained as a result of the horrors of dictatorships, attention is given to the value / principle of equal social dignity.

The study carried out allows us to find, in the personalist and solidarity dimension of art. 2 of the Constitution and in the mandatory content of the right of constitutional asylum, useful tools to challenge reform's ratio which have affected the matter in recent years. Denying the tension between the universal duty of hosting refugees and the jus excludendi of the State isn't the aim of this study, however to recognize the dimension of the defense of national borders that is not just authoritarian, but thoughtful of the constitutional principles.

Partiti e democrazia a settant'anni dalla pubblicazione
del "classico" di Maurice Duverger

di MARCO PLUTINO

La riflessione consiste in un bilancio della prima monografia di Duverger, dedicata ai partiti, a settanta anni dalla sua pubblicazione. Lo svolgimento ne analizza la struttura, il nesso tra le parti e i sottesi con l'intento di evidenziarne i limiti di ordine metodologico e al tempo stesso di rilevarne l'eredità comunque viva. La rilettura dell'opera consente di discutere, a partire dal legame tra sistema di partiti e forme di governo, tra l'altro il concetto di "democrazia immediata" e le implicazioni delle forme di coordinamento strategico tra partiti suggerite dall'autore. In tale ottica si evidenziano i presupposti organicisti della visione dell'autore e i conseguenti rischi sul piano della preservazione di una dimensione rappresentativa - centrata su partiti e ruolo del parlamento - nell'ambito delle esperienze del costituzionalismo liberal-democratico.

The reflection consists of an assessment of Duverger's first monograph, dedicated to political parties, seventy years after its publication. The development analyzes its structure, the connection between the parts and the underlying elements with the aim of highlighting the methodological limits and at the same time detecting the inheritance that is still alive. The reinterpretation of the work allows to discuss, starting from the link between the party system and forms of government, the concept of his "immediate democracy" and the implications of the forms of strategic coordination between parties suggested by the author. In this perspective, the organicist presuppositions of the author's vision are highlighted and the consequent risks in terms of preserving a representative dimension - centered on parties and the role of parliament - in the context of the experiences of liberal-democratic constitutionalism.

La scommessa meridiana. Sul lascito di Franco Cassano

di ONOFRIO ROMANO

L'articolo individua i tratti salienti del percorso intellettuale di Franco Cassano, recentemente scomparso, cercando di individuarne i risvolti politici e giuridico-istituzionali. Il sociologo pugliese, cresciuto nell'alveo della cosiddetta *école barisienne*, si è contraddistinto da subito per un profondo ripensamento dei cardini dell'antropologia marxista, in nome di una rivalutazione delle dimensioni esistenziali trascendenti e della dialettica finito-infinito. Dopo la svolta epistemologica degli anni ottanta culminata con l'opera "Approssimazione", Cassano approda al "pensiero meridiano", la cui portata intellettuale è stata paradossalmente oscurata dal suo stesso successo sul piano civico-politico, soprattutto nel Mezzogiorno. Il pensiero meridiano esalta quella particolare complicità tra terra e mare che si ritrova nel Mediterraneo: la terra diventa una metafora del radicamento, il riconoscimento di un'origine simbolica; il mare, all'opposto, una metafora dell'emancipazione, dell'oltrepassamento di sé e dell'apertura all'altro. Cassano esplora la fertilità intellettuale e politica di questa tensione, che può essere tenuta viva dal senso della "misura". Il saggio si sofferma, infine, sull'ultima fase della riflessione cassaniana, in cui il sociologo sviluppa una critica serrata al "provvidenzialismo" che informa il pensiero progressista.

The article explores the main features of the intellectual path developed by Franco Cassano – recently passed away – trying to identify its political, juridical and institutional implications. The apulian sociologist stood out from the context of the so-called école barisienne, soon and deeply rethinking the cornerstones of Marxist anthropology, in the name of a re-consideration of the transcendent human dimensions and of the dialectic between finite and infinite. After the epistemological turning point of the eighties, culminated with the work "Approssimazione" (approximation), Cassano develops his "Southern thought", whose intellectual significance will be paradoxically obscured by its own civic and political success. "Il pensiero meridiano" (Southern thought) enhances the particular complicity between land and sea in the Mediterranean: the land is a metaphor for roots, for the acknowledgment of a symbolic origin; the sea, on the other hand, stands for emancipation, self-transcending and opening up to the Other. Cassano explores the intellectual and political fertility of this tension, which can be kept alive by the sense of "measure". Finally, the essay focuses on the last phase of Cassano's reflection, where the sociologist develops a strong critique of "providentialism", that widely fills progressivist thought.

Alcune questioni intorno ai confini

di ERNESTO C. SFERRAZZA PAPA

Il saggio esamina alcune questioni connesse al tema, di importanza cruciale per il mondo contemporaneo, dei confini. Attraverso il connubio tra riflessione ontologica e riflessione politica, l'articolo mostra la necessità di un ripensamento del ruolo dei confini nel mondo globalizzato. Nelle conclusioni, si suggerisce che la problematizzazione del confine implichi la messa in discussione delle strutture spazio-politiche ereditate dalla modernità. In questo ripensamento concettuale, il ruolo del diritto risulta di primaria importanza e un costituzionalismo globale un'opzione tanto percorribile quanto necessaria.

The essay examines a few issues related to the crucial theme of borders in the contemporary world. Through the combination of ontological and political reflection, the article shows the need for a rethinking of the role of borders within the globalised world. In the conclusion, it is suggested that the problematisation of borders implies the questioning of the spatial-political structures inherited from modernity. In this conceptual rethinking, the role of law is of primary importance and a global constitutionalism is an option that is as viable as it is necessary.

Two fundamental rights at stake: freedom of religion and freedom of expression
in contemporary multicultural societies

di CRISTIANA CIANITTO - ROSSELLA BOTTONI

Oggetto di questo studio sono la natura, le cause e le possibili soluzioni alle controversie contemporanee relative alla libertà di religione e alla libertà di espressione, prestando particolare attenzione al caso di Charlie Hebdo. Dopo aver esaminato il contesto giuridico europeo, si considereranno gli strumenti predisposti dal Piano di Rabat per affrontare i conflitti occorsi tra questi due diritti fondamentali. Successivamente, si esploreranno i due principali modelli di protezione di tali diritti, volti a prevenire tali possibili contrasti.

This essay focuses on the nature, causes for and possible solutions of contemporary controversies revolving around freedom of religion and freedom of expression. Special attention will be devoted to the Charlie Hebdo case. After examining the European legal context, it will consider the tools designed by the Rabat Plan to tackle actual conflicts between the two fundamental rights. Next, it will explore two main models of protection of such rights aimed at preventing such possible contrasts.

Il difficile cammino della “rivoluzione dei gelsomini”: riflessioni sul
costituzionalismo tunisino a dieci anni dalla caduta di Ben Ali

di TANIA ABBATE

La Tunisia si è distinta tra i Paesi della sponda sud del Mediterraneo per aver avviato le rivolte del 2011 e aver promosso una transizione democratica che ha raggiunto un risultato importante con l'approvazione di una nuova Costituzione il 27 gennaio 2014. A distanza di sette anni dall'adozione del nuovo testo costituzionale il Paese si trova dinanzi ad una profonda crisi politica. Obiettivo dell'articolo è esaminare la situazione attuale e trarre alcune considerazioni sul processo di radicamento del nuovo assetto istituzionale.

Tunisia initiated the so-called “Arab spring” in 2010 and approved in 2014 a new Constitution that was celebrated around the world for combining universal liberal principles with elements typical of the Arab world. After seven years since its adoption, the country is facing a political crisis. In July 2021, the President of the Republic invoked an emergency act, Article 80 of the Constitution, and removed the Prime Minister and suspended the Parliament. In September 2021, he issued a presidential decree extending the freezing of parliamentary powers and the lifting of the parliamentary immunity. This situation represents an opportunity to analyse the process of democratic consolidation and the challenges Tunisia faces nowadays. The paper will depart from depicting the main character of 27 January Constitution to portray the current political crisis. At the end some conclusions will be drawn.

I collaboratori di questo numero

LORENZO ABAGNARA	è dottorando di ricerca nell'Università degli Studi di Salerno
TANIA ABBATE	è dottoressa di ricerca nell'Università degli Studi di Siena e funzionaria del Ministero dell'Interno presso la Prefettura di Bologna
ADALGISO AMENDOLA	è professore ordinario di Economia Politica nell'Università degli Studi di Salerno
CHARALAMPOS ANTHOPOULOS	è professore ordinario di diritto costituzionale nell'Hellenic Open University di Patrasso
MARIAGIULIA ARGENTINO	è dottoranda di ricerca nell'Università degli Studi di Salerno
LUCA BIANCHI	è Direttore della Svimez
ROSSELLA ALESSANDRA BOTTONI	è professoressa associata di Diritto canonico e Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Trento
ROBERTA CALVANO	è professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza
ELISABETTA CATELANI	è professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Pisa
CRISTIANA CIANITTO	è professoressa associata di Diritto canonico e Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano
GIANLUIGI COPPOLA	è ricercatore di Economia politica nell'Università degli Studi di Salerno
ANTONIO CREMONE	è professore a contratto di Contabilità di Stato nell'Università degli Studi di Salerno
PIETRO SERGIO DESTEFANIS	è professore ordinario di Economia politica nell'Università degli Studi di Salerno
LUIGI FERRARO	è professore associato di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
MARCO GALDI	è professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Salerno
CARLO IANNELLO	è professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli
ALDO LOIODICE	è professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro

GIOVANNI LUCHENA	è professore ordinario di Diritto dell'economia nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro
JUAN FRANCISCO MESTRE DELGADO	è professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Valencia
GIANCARLO MONTEODORO	è Presidente della IV Sezione del Consiglio di Stato
GIUSEPPE MORGESE	è professore associato di Diritto dell'Unione Europea nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro
ANNA MARIA NICO	è professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro
ANNA PAPA	è professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Napoli Parthenope
MIRIAM PEDRUZZI	è dottoressa magistrale in Giurisprudenza nell'Università degli Studi di Milano
VASCO PEREIRA DA SILVA	è professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Lisbona e <i>Visiting Professor</i> dell'Università Cattolica Portoghese
GIOVANNI PITRUZZELLA	è professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Palermo e Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia dell'UE
MARCO PLUTINO	è professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale
ANNAMARIA POGGI	è professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino
SALVATORE PRISCO	è professore ordinario a r. di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Napoli Federico II
ONOFRIO ROMANO	è professore associato di Sociologia generale nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro
JAN SAWICKI	è dottore di ricerca nell'Università degli Studi di Roma La Sapienza
ERNESTO CALOGERO SFERRAZZA PAPA	è ricercatore di Filosofia teoretica nell'Università degli Studi di Torino
VINCENZO TONDI DELLA MURA	è professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi del Salento
WALTER TORTORELLA	è Capo del Dipartimento economia locale e servizi ai Comuni della Fondazione IFEL - ANCI

MICHELA TUOZZO

è dottoressa di ricerca nell'Università degli Studi di Napoli Federico II

GIOVANNI VERDE

è professore emerito di Diritto processuale civile nell'Università degli Studi Luiss - Guido Carli

LORENZA VIOLINI

è professoressa ordinaria di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano

Finito di stampare nel mese di dicembre 2021
con i tipi della ETPbooks - Atene