



Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali (SPGI)

Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali

Corso di laurea Triennale in Scienze politiche, relazioni internazionali,
diritti umani

**IL NUOVO STRUMENTO EUROPEO DI RIPRESA: IL PNRR
E L'AZIONE ITALIANA**

Relatore: Prof. Maurizio Malo

Laureanda: Monica Rovai

Matricola: 1230775

ANNO ACCADEMICO: 2021-22

INDICE

<u>INTRODUZIONE</u>	5
<u>CAPITOLO I: UN NUOVO FUTURO PER L'EUROPA</u>	7
NUOVO QUADRO DI INDIRIZZO ISTITUZIONALE EUROPEO	7
LO SCOPPIO DELLA CRISI	12
NEXT GENERATION UE	14
I PIANI PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA	18
<u>CAPITOLO II: IL PIANO DI RIPRESA E RESILIENZA ITALIANO</u>	27
LO SCENARIO ITALIANO	27
GENESI DEL PIANO ITALIANO	29
GOVERNANCE DEL PIANO	35
INQUADRAMENTO GIURIDICO DEL PIANO DI RIPRESA E RESILIENZA	42
STRUTTURA DEL PIANO.....	47
<u>CAPITOLO III: IL BOSCO DELLO SPORT</u>	63
IL RUOLO DELLE REGIONI E DEI COMUNI NEL PNRR	63
REALIZZAZIONE LOCALE DELLA MISSIONE 5 COMPONENTE2: <i>IL BOSCO DELLO SPORT</i>	66
<u>CONCLUSIONI</u>	72
<u>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA:</u>	75
<u>ELENCO FONTI GIURIDICHE:</u>	79

Introduzione

Il presente lavoro di tesi ha come oggetto di studio i cambiamenti avvenuti nel panorama istituzionale europeo dopo l'elezione di Ursula von der Leyen avvenuta nel 2019. Tali cambiamenti, però, sono stati condizionati dallo scoppio di una crisi tra le più gravi del secolo, ovvero dalla diffusione della pandemia di Covid-19.

In secondo luogo, l'elaborato si concentra sugli strumenti elaborati a livello comunitario concentrando la primaria attenzione sul Dispositivo di Ripresa e Resilienza, il quale prevede per gli stati membri dell'Unione Europea di ricevere quantità di denaro in seguito alla progettazione di Piani nazionali volti ad affrontare le criticità conseguenti alla crisi pandemica. Dopo aver delineato il quadro generale, la presente tesi si focalizza sul Piano nazionale italiano "Italiadomani", il quale viene analizzato al fine di coglierne le specificità e le peculiarità.

Lo studio è stato condotto consultando i materiali giuridici prodotti a livello italiano ed europeo e particolare attenzione è stata data alla consultazione di riviste e articoli accademici concernenti tale tematica.

L'elaborato si articola in tre capitoli. Nel primo vengono delineate le principali novità introdotte dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, la quale si fa promotrice di una maggiore attenzione nei confronti dell'ambiente e della dimensione sociale per garantire all'Europa un futuro più prospero. Successivamente, si occupa di delineare quali *policies* vengono perseguite dalla comunità europea per affrontare le sfide di un'era sempre più globalizzata ed interdependente le quali consentono di contrastare le conseguenze economiche e sociali portate dalla crisi pandemica.

Il secondo capitolo affronta la risposta italiana e il processo di genesi del PNRR italiano. Successivamente ne chiarisce la struttura e gli obiettivi cercando di

trovare una spiegazione alla mancata traduzione di tale Piano in uno strumento giuridicamente vincolante.

Infine, il terzo capitolo si occupa di analizzare il ruolo degli enti locali durante la fase di elaborazione ed attuazione del Piano. Infine, l'elaborato si conclude portando un esempio di un'azione che sta realizzando la città Metropolitana di Venezia e che dovrà ricevere i fondi dall'UE, domandandosi se effettivamente contribuirà alla transizione verde.

Capitolo I: Un nuovo futuro per l'Europa

Nuovo quadro di indirizzo istituzionale europeo

La Commissione europea è una delle massime istituzioni ed è composta da delegati che agiscono in completa indipendenza rispetto alla nazione da cui provengono. Si occupa di individuare l'orientamenti politico e strategico dell'Unione.

Il 1° dicembre 2019 il Parlamento europeo ha eletto, per il periodo 2019-2024, Ursula von der Leyen come nuova Presidente della Commissione, con 383 voti a favore (europeo, 2019)¹.

L'elezione di Ursula von der Leyen ha costituito l'inizio di un'importante fase per le istituzioni europee e per il futuro dell'Europa. Esponente del PPE, partito popolare europeo, nonché maggiore partito che siede in parlamento, e portavoce di una visione politica di tipo europeista, ha introdotto nello scenario europeo la centralità dello sviluppo sostenibile e della sua promozione.

Per promuovere il nuovo disegno politico designato per l'Europa viene redatto il documento “*Orientamenti politici per la prossima commissione europea 2019-2024*”², dove affiorano gli orientamenti politici che intende perseguire e realizzare. Sono sei i pilastri che vengono individuati per orientare le politiche europee ed essi sono: un Green Deal europeo; un'economia che lavora per le persone; un'Europa pronta per l'era digitale; proteggere il nostro stile di vita europeo; un'Europa più forte nel mondo; un nuovo slancio per la democrazia europea³.

La proposta politica poggia su questi pilastri poiché ci troviamo in un'epoca piena di nuove e improvvise sfide, come ad esempio, il mutamento demografico, il cambiamento climatico, un mercato che diviene sempre più monopolistico e controllato dalle multinazionali a discapito delle realtà locali e delle piccole medie imprese, la trasformazione della comunicazione che diviene sempre più veloce e

¹ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190711IPR56824/il-parlamento-elegge-ursula-von-der-leyen-presidente-della-commissione>

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

sfuggente, la perdita di legami forti e profondi che ci porta a perdere il controllo e ad avere relazioni più effimere.

Con lo scopo di affrontare queste sfide, l'unica alternativa riconosciuta valida è rafforzare l'unione e non la divisione; infatti, *solo colmando i divari tra le diverse componenti europee sarà possibile trasformare le sfide di oggi in opportunità per domani*⁴.

Nel discorso di candidatura alla carica, viene nuovamente sottolineato che la sfida più grande e urgente che dobbiamo affrontare è la salute del nostro Pianeta. Per far in modo che si concretizzi questo obiettivo, nei primi cento giorni di mandato Ursula Von der Leyen, ha proposto un *Green deal europeo* e il *Sustainable Europe Investment Plan*⁵. Dunque, assume centralità l'attenzione alla politica climatica poiché questa tematica è sempre più forte e la sua criticità sta crescendo esponenzialmente.

Il primo progetto concreto promosso dalla nuova leadership è la realizzazione del Green Deal⁶. Esso può essere concettualizzato come un insieme di politiche che ispirano la Commissione a produrre materiale legislativo in tematica ambientale affinché l'unione europea diventi neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050. La Commissione europea, per finanziare il Green deal, ha presentato a gennaio 2020 il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile, il quale mira ad attrarre almeno 1000 miliardi di euro di investimenti pubblici e privati durante i prossimi dieci anni. All'interno del piano di investimento, si sviluppa il Fondo per una transizione giusta, progettato per supportare le regioni e le comunità più interessate da una transizione verde, ad esempio le regioni che sono fortemente dipendenti dal carbone⁷. La Commissione definisce tale realtà come: *“a new growth strategy that aims to transform the EU into a fair and prosperous society, with a modern,*

⁴ Discorso della presidente von der Leyen al Parlamento europeo, riunito in sessione plenaria, sul pacchetto dell'UE per la ripresa

⁵ (Parola,2022)

⁶ (European green deal communication, 2022)

⁷ (Le soluzioni dell'UE per contrastare i cambiamenti climatici | Attualità | Parlamento europeo, 2022)

resource-efficient and competitive economy where there are no net emissions of greenhouse gases in 2050 and where economic growth is decoupled from resource use”⁸.

Oltre a sottolineare l'importanza della salvaguardia e tutela del nostro Pianeta emerge chiaramente la necessità di creare uno sviluppo sostenibile anche per l'uomo. Dunque, il concetto di sviluppo sostenibile non si limita ad essere applicato all'ambito della tutela ambientale, ma assume un significato multidimensionale e più ampio.

L'obbiettivo diviene quello di non lasciare indietro nessuno e creare prospettive per il futuro. Non tutti gli SM partono dallo stesso livello, ma lo scopo è quello di permettere a tutti di arrivare alla medesima meta eliminando, e livellando verso l'alto, il divario tra le diverse regioni europee. Per realizzare un'Europa più giusta ed equa l'economia deve diventare sostenibile non solo per il presente, ma anche per le generazioni future. Occorre, dunque, creare politiche sociali basate sull'inclusività e sulla solidarietà e spingere per lo sviluppo di un mercato fertile al potenziamento delle realtà più piccole.

Appellandosi al principio di sviluppo sostenibile anche dal punto di vista umano, diventa fondamentale far in modo che l'economia divenga a servizio dell'uomo e non viceversa. Viene così introdotto un concetto nuovo ovvero quello di *economia sociale*. Con tale termine si intende un'economia attenta alla dimensione umana che prevede una concorrenza leale, un'equa tassazione e riforme per dare impulso allo sviluppo di realtà medio-piccole scardinando così l'egemonia monopolistica delle multinazionali.

Considerando questi elementi, riscontriamo che il termine *sviluppo sostenibile* è il protagonista del programma politico delle nuove istituzioni. Tale termine non ha un significato statico ma è stato protagonista di un'evoluzione nel tempo, sia di significato che di pregnanza.

La nozione di sostenibilità viene delineata per la prima volta durante il World Commission on Environment and Development: WCED, nel 1983 dalle Nazioni Unite. Successivamente, viene riconosciuta la sua cruciale importanza a livello

⁸ European Commission (2019), op. cit., 2

internazionale con la Dichiarazione di Rio del 1992, nella quale troviamo per la prima volta la definizione ufficiale del termine. Tale dichiarazione, anche se non costituisce fonte autonoma di diritto internazionale, manifesta la concorde volontà degli stati a riconoscere l'importanza della salvaguardia dell'ambiente. Rafforza tale volontà la redazione della Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change).

Nella Dichiarazione di Rio, vengono enunciati i 27 principi riguardanti i diritti e le responsabilità che gli stati e gli individui hanno nei confronti dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Con tale dichiarazione gli stati si impegnano a collaborare e a trovare strategie comuni per realizzare un progresso attento all'ambiente e alle generazioni future.

Nel primo principio viene riconosciuta la “natura integrale e interdipendente” della terra come nostra casa⁹. Tale Dichiarazione proclama al terzo principio: *“Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future.”* E ancora, con il principio quarto, si proclama *“Al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo”*. Da questi principi sopra riportati emerge, giova sottolinearlo, il riconoscimento dell'importanza di soddisfare sia i bisogni dell'ambiente sia quelli delle generazioni presenti e future.

Riscontriamo che anche a livello comunitario viene riconosciuto il valore di tale principio. Infatti, lo ritroviamo nell'articolo 11 del TFUE e all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza nel dicembre 2000.

Dall'analisi dei materiali giuridici vincolanti e no, sia a livello Comunitario che internazionale, emerge la visione dello sviluppo attento e rispettoso non solo dell'ambiente, ma anche dei bisogni del genere umano.

Questo principio subisce così un'evoluzione nel tempo e assume una declinazione che si estende a più settori. Utilizzando tale declinazione del concetto di sviluppo sostenibile si intende far riferimento alle cosiddette tre “e” (equity, economy,

⁹ Preambolo dichiarazione di Rio, 1992

environment) alle quali, in tempi più recenti, si è aggiunta la quarta “e” (*education*)¹⁰.

In linea con una visione più antropocentrica di tale concetto, la Commissione europea elabora, già nel 2001, una propria strategia di sviluppo sostenibile. Essa prende il nome di “*strategia di Göteborg*” (comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento del 22 ottobre 2007)¹¹, e investe, accanto all’area dei cambiamenti climatici e dell’energia pulita, quelle del trasporto sostenibile, del consumo e produzione sostenibili, della conservazione e gestione delle risorse naturali, della sanità pubblica, dell’inclusione sociale e della povertà globale (Franco, 2013).

Avviene, dunque, un ampliamento di significato di tale principio rispetto alla mera declinazione ambientale e si assiste a un passaggio verso un paradigma di responsabilità più ampia verso principi diversi, quali responsabilità e solidarietà verso le prossime generazioni.

Dopo due anni dalla sua elezione, si può riscontrare che la nuova leadership politica ha già raggiunto i primi traguardi. Per quanto concerne gli obiettivi riguardanti la sfida pandemica ha istituito l’autorità *HERA* (European Health Emergency preparedness and Response Authority) predisposta per affrontare e prevenire le future crisi sanitarie; ha creato il sistema di Certificati Covid digitale che ha permesso una circolazione più libera. In materia ambientale, ha realizzato la Legge europea sul clima e ha adottato una nuova strategia dell’UE sui cambiamenti. Ancora, ha adottato “Il piano d’azione per azzerare l’inquinamento dell’aria, dell’acqua e del suolo”, il quale viene rafforzato proponendo norme più stringenti in materia di rifiuti, gestione della mobilità sostenibile ed emissioni di gas.

Da questo breve resoconto, si nota che ciò che è stato inizialmente promosso non è stata un’opera di mera retorica volta ad acquisire il consenso degli elettori ma si sta concretizzando in progetti tangibili. Molti traguardi sono stati già raggiunti dalla

¹⁰ *Declaration on Education and Research for Sustainable and Responsible*

¹¹ A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development [COM(2001) 264]

nuova leadership politica guidata da Ursula von der Leyen, ma ancora molti devono essere conquistati per realizzare un'Europa più verde, digitale e solidale.

Lo scoppio della crisi

In questa cornice attenta alla sostenibilità multidimensionale si inserisce la diffusione di una pandemia senza precedenti.

Nel febbraio 2020 l'Europa e il resto del mondo sono stati colpiti dalla diffusione di un nuovo virus che ha avuto conseguenze economiche, sociali e sanitarie senza precedenti. Come la stessa Commissione cita: *“Il continente sta affrontando una sfida e una recessione che non vedeva dai tempi della Seconda Guerra Mondiale”*¹². Questa crisi ha chiesto all'Europa di essere resiliente mettendola di fronte a nuove sfide sanitarie, economiche e sociali.

L'ondata epidemica ha messo in discussione le nostre certezze e ha rivelato che è necessario riformulare la scala delle priorità per gli SM e per l'unione. Ancora una volta la crisi ha sottolineato la necessità di organizzare un'azione congiunta poiché individualmente gli SM non potevano essere in grado di affrontare tale situazione individualmente. La portata di tale crisi coinvolge tutti e ha messo in discussione come mai prima d'ora il sistema europeo.

La pandemia ha richiesto la progettazione e l'impiego di risorse comuni.

Inizialmente, l'attenzione era rivolta a fronteggiare la crisi in modo tempestivo, successivamente, però, sono sorte ulteriori problematiche quali, per esempio, limitare il rischio che questa nuova crisi creasse ulteriori disparità tra i diversi stati membri.

Dunque, se in un primo momento, colta all'improvviso, l'Europa ha agito in modo confuso e senza un preciso orientamento, in un secondo momento ha preso in mano le redini, diventando promotrice e generatrice di un Piano Europeo per riparare i danni e preparare l'Europa a un futuro migliore¹³.

¹² Cfr., Commissione Europea, *European Economic Forecast Summer 2020, Institutional Paper 132*, Lussemburgo, 1, luglio, 2020

¹³ (Commissione europea, 2022)

La più grande sfida per Europa è stata (*e continua ad essere*), concepire questa crisi pandemica come un'opportunità per il futuro. Questo richiede uno grande sforzo per l'unione europea e investimenti su larga scala che costituiscono un “*patto generazionale per il futuro*”¹⁴.

Tali investimenti non servono solo per preservare gli obiettivi già raggiunti per l'unione europea ma per puntare a raggiungere un'Europa climaticamente neutra, digitale, sociale. Mirano a rafforzare il mercato interno, a sviluppare la digitalizzazione, il Green Deal europeo e la resilienza nei diversi settori economici al fine di riuscire ed essere preparati ad affrontare le future sfide. Inoltre, mirano a creare un'Europa con una coesione interna più forte, dove il gap tra diversi standard di vita viene livellato. Questo permetterà di gettare le basi per il nostro futuro e per quello delle generazioni future, ovvero quelle generazioni che hanno l'obiettivo di affermare trasversalmente e universalmente lo stato di diritto, per quelle generazioni che hanno la consapevolezza dell'importanza di preservare il pianeta e che hanno la consapevolezza che il cambiamento climatico è qualcosa di reale e non mera utopia. È una generazione che vuole e pretende che i governi si impegnino per combattere i cambiamenti climatici; una generazione che crede nell'Europa e nelle sue potenzialità. Per questo diventa fondamentale investire comunemente nel futuro dell'Europa, per realizzare un'Europa solida e unita, che non lascia in dietro nessuno.

Occorre fare un passo in avanti verso il rafforzamento del principio di solidarietà in chiave europea, attraverso la previsione di meccanismi di sostegno alla disoccupazione¹⁵, di sostegno alle imprese¹⁶ e di supporto agli Stati Membri.

¹⁴ (Leyen, 2020)

¹⁵ Il *Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in Emergency (SURE)*, si v. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/19/covid-19-council-reaches-political-agreement-on-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure/>, *infra* al par. 2.3.

¹⁶ *Pan-European guarantee fund for loans to companies*, approvato dal *Board of Directors* della *Banca Europea di Investimento* il 26 Maggio 2020, si v. <https://www.eib.org/en/press/all/2020-126-eib-board-approves-eur-25-billion-pan-european-guarantee-fund-to-respond-to-covid-19-crisis.htm>. *infra* al par. 2.4.

Per realizzare questo importante traguardo l'unione intende investire nelle industrie di punta dell'unione europea come l'agricoltura, l'ingegneria verde e l'intelligenza artificiale e nelle tecnologie europee per rimanere all'avanguardia nei più importanti settori, ma contemporaneamente, non dovrà dimenticarsi di lasciare indietro nessuno. A tale fine sono previsti maggiori investimenti anche a sostegno di programmi a favore dell'occupazione giovanile per permettere ai cittadini di acquisire le competenze, la formazione e l'istruzione necessaria per adattarsi a questo mondo in rapido cambiamento.

Quello che è richiesto all'unione e agli stati membri è, da un lato, reagire alla singolare crisi che ci ha colpito, e, dall'altro lato, costruire le basi per un futuro migliore: verde, digitale e resiliente.

Next generation UE

Il Covid-19 ha arrecato ingenti danni all'economia europea. Secondo il rapporto annuale della BCE (Banca Centrale Europea)¹⁷ il PIL complessivo dell'eurozona ha subito dal 2019 una diminuzione del 6,6%, generata soprattutto dalla chiusura forzata di quasi tutti gli esercizi commerciali: bar, ristoranti e negozi. Ulteriore elemento che ha alimentato la crisi è stato il calo dei consumi del 8% che ha portato in maniera direttamente proporzionale alla diminuzione delle entrate delle imprese e al conseguente calo degli investimenti in quanto la produttività ha raggiunto i minimi storici. Infine, si aggiunge anche un altro elemento negativo ovvero l'aumento del tasso di disoccupazione del 8,4%.

Questo drammatico quadro ha spinto la Commissione a valutare l'adozione di una nuova misura straordinaria. Successivamente alla Comunicazione al Parlamento, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni la Commissione, la Commissione ha proposto il 27 maggio 2020 l'istituzione di un nuovo strumento straordinario e temporaneo per la ripresa,

¹⁷ Banca centrale europea, *Rapporto annuale BCE 2020*, aprile 2021.

il *Next Generation EU*¹⁸. Questo piano di ripresa dal valore di 75 miliardi¹⁹ di euro viene presentato come “*un piano figlio di una crisi senza precedenti*”.

I principi che hanno mosso la progettazione del piano sono riassumibili in tre direttrici: rilanciare l'economia degli stati; permettere una ripresa e renderla sostenibile; trasformare la crisi in un'opportunità di sviluppo sociale ed economico. L'approvazione del NGUE ha previsto un iter complesso fondato sulla ricerca di un compromesso comune tra gli stati membri e intense negoziazioni tra Parlamento e Consiglio. Inizialmente, sono avvenute le prime negoziazioni tra capi di stato, Consiglio e Parlamento. Secondo quando stabilisce l'art. 321 TFUE i piani di investimento per poter essere inseriti nel quadro finanziario pluriennale devono essere votati all'unanimità dal Consiglio, nonché l'approvazione del Parlamento stesso e nuovamente l'unanimità del consiglio²⁰.

In seguito alla proposta presentata dalla Commissione (unica istituzione avente la facoltà di iniziativa legislativa nel sistema UE) e con alcune modifiche apportate in seguito, viene raggiunto l'accordo definitivo dai 27 stati membri il 21 luglio 2020 dopo quattro giornate di negoziati. L'accordo raggiunto a luglio però non è stato di facile elaborazione. Per superarle il Parlamento europeo ha emanato la Risoluzione 2020/2732(RSP)²¹ del 23 luglio 2020. In tale testo il Parlamento evidenzia la necessità di inserire nella proposta lo specifico requisito del rispetto del valore dello Stato di diritto (Girardi, 2021). L'introduzione di questa clausola ha riscontrato

¹⁸ *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19*, Bruxelles, 28, maggio, 2020 COM (2020) 441 final poi diventata *Regolamento (UE) 2020/202094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi del Covid-19*, o Regolamento EURI, o Regolamento NGEU.

¹⁹ Prezzi correnti 2018

²⁰ Art. 312 TFUE Comma 2: Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale. Delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono.

²¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP)) (OJ C, C/371, 15.09.2021, p. 110, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020IP0206>)

l'opposizione di Paesi quali Ungheria e Polonia perché temevano l'ingerenza europea in questioni di politica interna. Mentre era fortemente supportato da paesi quali Francia e Germania impaurite delle riforme recentemente introdotte da Victor Orbán. Tale ostacolo è stato scavallato inserendo una nota interpretativa che prevede che tale condizionalità sia applicata solo alle violazioni dello stato di diritto che influiscono sugli obiettivi europei in materia di bilancio.

Con tale atto viene riconosciuta l'importanza di sviluppare un tessuto sociale ed economico europeo solido per anche per le generazioni future. Per realizzare questo obiettivo l'Europa deve lavorare congiuntamente verso un futuro più verde, digitale e resiliente. Nel complesso la Commissione destina 750 miliardi al NGUE. Di questi, 500 miliardi saranno erogati come sovvenzioni e 250 come prestiti accordati agli stati membri da rimborsare tra il 2028 e il 2058²². L'arco temporale così ampio è stato scelto per far in modo che l'estinzione di tale debito non incida pesantemente nei bilanci nazionali.

Tale strumento risulta essere uno strumento innovativo poiché nessuno strumento di natura finanziaria era stato fino ad ora istituito dall'UE, finalizzato non solo all'attuazione di riforme e investimenti pubblici in risposta alle sfide individuate nell'ambito del semestre europeo, ma anche deputato alla "resilienza" al fine di non far trovare impreparati gli Stati membri di fronte a eventi imprevisti come quello pandemico²³. Ancora, la novità sta proprio in questo cioè che questo strumento interviene nei settori delle politiche finanziarie, di bilancio ed economiche degli stati membri utilizzando finanze europee e non provenienti dai governi. Il denaro verrà raccolto sui mercati con l'emissione di titoli di debito comune europeo²⁴. Essi

²² Discorso della presidente von der Leyen al Parlamento europeo, riunito in sessione plenaria, sul pacchetto dell'UE per la ripresa

²³ A. Sciortino. *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?* , in *federalismi.it*, 2021, 18, pp. 235-261. Disponibile a: https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=45768&content=PNRR%2Be%2Briflessi%2Bsulla%2Bforma%2Bdi%2Bgoverno%2Bitaliana%2E%2BUn%2Britorno%2Ball%27indirizzo%2Bpolitico%2B%27%27normativo%27%27%3F&content_author=%3Cb%3EAntonella%2BSciortino%3C%2Fb%3E

²⁴ Magnani, 2021

vengono chiamati *coronabond* e verranno emessi ogni anno fino al 2026 per un totale di 150 miliardi.

Cercando di offrire una breve definizione, i Coronabond sono dei titoli di Stato comunitari. Sono dei titoli di debito, ovvero delle obbligazioni, garantite da tutti i 27 stati che possono essere acquistati da un investitore (creditore) i quali permettono di generare liquidità comune che poi viene ripartita tra gli stati più duramente colpiti dalla crisi. Questo crea un unico debito europeo, a vantaggio degli stati più deboli come l'Italia e a svantaggio di quelli più forti come Germania, Olanda e Francia. La commissione reperirà proprio i fondi dai tassi di interesse che applicherà dai titoli di debito europei. Il debito che verrà emesso sarà un debito strategico volto ad aumentare la produttività. Inoltre, troviamo anche un piccolo principio di distribuzione, poiché i fondi sono stati ripartiti proporzionalmente alle esigenze²⁵.

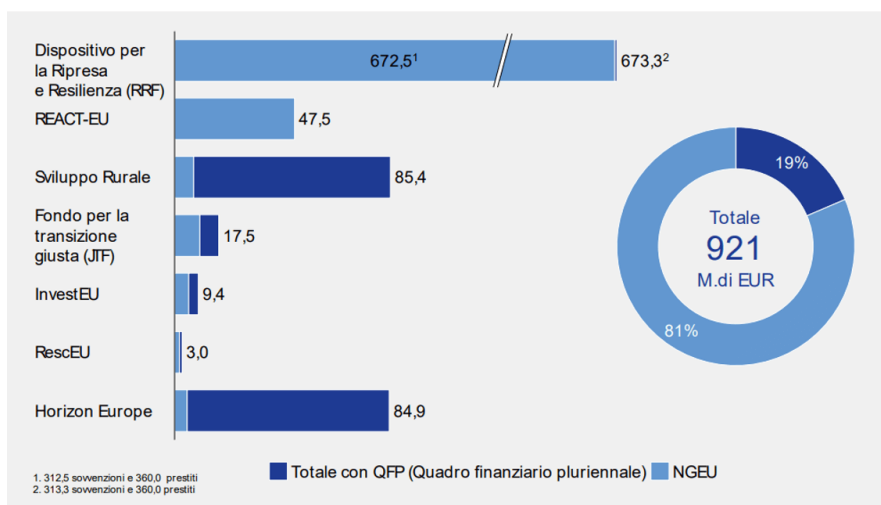
Ulteriore novità, come riscontra lo studioso costituzionalista Mario Iannella, sono le modalità di utilizzo dei fondi poiché sono un combinazione di prestiti agli Stati e stanziamenti diretti che opererebbero insieme in una serie di indirizzi strategici determinati dall'UE: (i) supporto per investimenti e riforme agli Stati Membri in risposta alla crisi; (ii) incentivi agli investimenti privati, con concentrazione nei settori sanitari e della transizione digitale; (iii) sviluppo di programmi di cooperazione tra Stati Membri e internazionale nel settore della ricerca e delle forniture sanitarie.

(Anon., s.d.): Dispositivo ripresa e resilienza; il sistema REACT-UE che intende sostenere l'occupazione messa a dura prova durante la crisi rafforzando i programmi di coesione. Questo sistema prevede anche altri due fondi (fondo per una transizione giusta e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) al fine di aiutare le zone rurali nella transizione verde; PROGRAMMA RESCUE (meccanismo di protezione civile dell'UE) volto a prevenire per il periodo 2021-2027 l'insorgere di nuove catastrofi e preparare gli strumenti idonei a fronteggiarle all'insegna della cooperazione tra stati; HORIZON EUROPE è un programma che

²⁵ Franco bruni, vicepresidente ISPI, senior professor Università Bocconi

prevede 95.5 miliardi di fondi per il finanziamento di programmi di ricerca e innovazione.

Tra questi quello di maggiore impatto è il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza a cui sono destinati 672,5 miliardi dei 750 totali di NGEU²⁶. La maggior parte delle sovvenzioni, il 70% dovrà essere erogato entro il 2022, mentre il restante 30% entro la fine del 2023. Notiamo un arco temporale relativamente breve che dimostra la volontà di rendere effettivamente disponibili i fondi il prima possibile.



Commissione europea, Next Generation EU - Dispositivi e risorse disponibili-

I Piani per la Ripresa e la Resilienza

Il Consiglio dell'unione secondo quanto stabilisce il TFUE, in particolare l'art.122, ha adottato il REGOLAMENTO (UE) 2020/2094 nel 14 dicembre 2020 che istituisce lo strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19²⁷.

Dopo un'intesa provvisoria avvenuta il 18 dicembre 2020 viene formalmente adottato l'11 febbraio 2021 dal Consiglio e il 9 febbraio dal Parlamento con 582 voti favorevoli, 69 astenuti e 40 contrari.

²⁶ (Che cos'è il Next Generation EU? 2021)

²⁷ Regolamento europeo

Nelle fonti del diritto comunitario e secondo l'articolo 288 del TFU i regolamenti sono atti legislativi europei con portata vincolante per gli stati membri. Dunque, il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri²⁸.

Il dispositivo per la Ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience facility) intende fornire 672,5 miliardi, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni. Questi fondi servono a finanziare i mezzi necessari a una transizione verde, ecologica e digitale nonché promuovere e sostenere la ripresa degli stati parte dall'UE (Mattarella, 2021).

I fondi destinati ai vari stati membri sono ripartiti in base all'impatto che il COVID-19 ha avuto sull'economia nazionale e su una valutazione della vulnerabilità delle economie nazionali. I criteri vengono esplicitati negli Allegati II e III. Secondo quanto cita l'Allegato il 70 per cento delle sovvenzioni viene distribuito sulla base di criteri quali la popolazione, il PIL pro capite e il tasso di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media 2015-2019. Il restante 30 per cento viene distribuito tenendo conto del calo del PIL nel 2020. Tra i maggiori beneficiari troviamo l'Italia, la Spagna e la Francia.

Questo piano intende finanziare programmi di spesa resilienti, ovvero capaci di aiutare a fronteggiare le sfide future e allo stesso tempo, stimolare investimenti che permettono la ripresa.

Già dal nome del dispositivo emergono le sue finalità. Infatti, non è una casualità l'utilizzo del termine "*Resilienza*" poiché questo indica la capacità di un soggetto o dispositivo, di reagire ad eventi che fanno venir meno l'ordine prima costituito e minacciano l'equilibrio esistente. Inoltre, è la capacità di adattarsi e progettare strumenti capaci di superare il momento critico.

Le condizioni che hanno spinto la Commissione a adottare questo strumento sono state le inedite condizioni create da questa crisi. La commissione ha riconosciuto la necessità di creare una serie organica di misure per la ripresa economica. Tale regolamento costituisce una risposta coerente e unificata da parte dell'unione a una

²⁸ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021

condizione inedita. Tali misure richiedono investimenti pubblici e privati volti a condurre l'unione verso una ripresa sostenibile e resiliente, creare posti di lavoro di elevata qualità, sostenere l'inclusione sociale e riparare i danni immediati della crisi COVID-19, promuovendo allo stesso tempo le priorità verdi e digitali dell'Unione²⁹.

L'approvazione di tale strumento ben si coordina con due articoli del TFUE. Ritroviamo la legittimazione di esso agli articoli 174 e 175 del Trattato funzionamento Unione Europea. In essi ritroviamo la volontà dell'unione di coordinarsi per il raggiungimento di obiettivi comuni, di sforzarsi per ridurre il divario tra diversi livelli di sviluppo tra le disparità presenti nelle regioni meno favorite periferiche e insulari. Ancora, ulteriore legittimazione la troviamo agli articoli 120 e 121, i quali indicano agli Stati membri di attuare la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione e nel contesto degli indirizzi di massima elaborati dal Consiglio.

Con questo strumento l'Unione si è data diversi obiettivi quali mitigare gli impatti della crisi; stimolare una crescita sostenibile puntando sull'incremento delle energie e infrastrutture rinnovabili; permettere la ripresa dei settori produttivi creando un mercato più resiliente, digitale e competitivo capace di creare nuove opportunità di lavoro e permettendo lo sviluppo anche delle picco-medie imprese; rafforzare l'integrazione e la coesione sociale ed economica tra i diversi stati europei.

Il raggiungimento di questi obiettivi permetterà all'Europa di essere capace di affrontare la crisi corrente e le future, avere un mercato più indipendente e solido e diventare capofila di uno sviluppo green e attento ai diritti umani.

Dispositivo di Ripresa e Resilienza

Il Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza si articola in 7 capi: Capo 1 “Disposizioni generali e finanziamento”, Capo 2 “Contributo finanziario, processo di assegnazione, prestiti e riassestamento”, Capo 3 “Piani per la ripresa e la resilienza”, Capo 4 “Disposizioni finanziarie”, Capo 5 “Disposizioni

²⁹ Parte 4 del Regolamento

istituzionali”, Capo 6 “Comunicazione”, Capo 7 “Complementarità, monitoraggio e valutazione”, Capo 9 “Comunicazione e disposizioni finali”.

Tale dispositivo indica gli obiettivi, stabilisce le forme di finanziamento e le regole che vengono applicate per l’erogazione dei fondi.

Ritroviamo Capo I, articolo 3 vengono riportati gli ambiti nei quali verrà applicato tale dispositivo. Essi sono:

- a) Transizione verde;
- b) Trasformazione digitale
- c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;
- d) Coesione sociale e territoriale
- e) Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale al fine di rafforzare le capacità di risposta alla crisi e la preparazione alle crisi;
- f) politiche per la prossima generazione, l’infanzia e i giovani, come l’istruzione e le competenze.

All’articolo 4, comma 1, troviamo l’enunciazione dell’obiettivo generale ovvero quello di *promuovere la coesione sociale, economica e territoriale dell’unione*, non tralasciando, però, il raggiungimento degli obiettivi climatici stabiliti dall’articolo 2, punto 11, del regolamento 2018/1999 e della realizzazione degli obiettivi sanciti dal Green Deal Europeo³⁰. Per raggiungere tale obiettivo, l’unione europea si impegna a fornire un supporto finanziario agli Stati al fine di permettergli di attuare le riforme necessarie al raggiungimento degli obiettivi che essi si prefiggono nei Piani nazionali. Giova ricordarlo, che ogni tipo di azione intrapresa dagli Stati deve essere conforme al principio di “non arrecare danno significativo³¹” (*articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio*). Ciò significa che tutti gli investimenti non devono essere dannosi per l’ambiente e almeno il 37%

³⁰ Capo I, art. 4, comma 1, Regolamento (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility

³¹ DNSH “*Do no significant harm*” nel linguaggio tecnico-giuridico Ue

della dotazione deve essere destinato a sostenere strategie nazionali in tema di sviluppo sostenibile.

Tale principio guida viene individuato nel Regolamento dell'Unione Europea sulla tassonomia (classificazione attuata dall'unione europea delle attività che possono essere considerate sostenibili)³² relativo alla regolamentazione degli investimenti sostenibili.

I Piani Nazionali

L'assegnazione delle risorse previste per il Recovery and Resilience facility non avviene in modo automatico ma ogni stato deve indicare quali riforme e investimenti intende fare per il periodo 2021-23. Questo richiede l'elaborazione dei *Piani di Ripresa e Resilienza*. Secondo quanto stabilito dal Consiglio aspetta alla Commissione europea emanare le linee guida che gli stati che devono seguire per la stesura dei Piani nazionali. La Commissione ha stabilito che dal 15 ottobre 2020 si apriva la finestra temporale per presentare le prime bozze. Mentre la scadenza per presentare i piani definitivi era il 30 aprile 2021. Solo in presenza di circostanze oggettive, che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi, i Piani presentati inizialmente possono essere modificati³³. Questo però non toglie che anche i nuovi Piani dovranno essere sottoposti a un nuovo iter di approvazione.

In queste linee guida la Commissione specifica quali informazioni gli stati devono indicare nei loro progetti, i criteri per la valutazione e fissano i criteri per specificare la natura delle riforme e degli investimenti che si intendono attuare. Successivamente, vengono indicati gli argomenti che i piani nazionali devono trattare. Essi si basano su quattro pilastri: la transizione verde, la trasformazione digitale, la crescita sostenibile e inclusiva, la coesione sociale e territoriale, la salute

³² REGOLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

³³ Art.21 Regolamento 2021/241

e la resilienza economico-sociale e istituzionale, le politiche per le prossime generazioni³⁴.

La guida descrive poi le componenti che il piano deve contenere: riforme e investimenti devono infatti essere suddivisi in componenti coerenti, specificando obiettivi, tempi, obiettivi, costi, e rispettando i principi generali individuati dall'analisi della commissione (Girardi, 2021)³⁵.

I Piani devono essere approvati mediante un iter di approvazione.

Gli stati devono inviare i Piani redatti alla Commissione per la valutazione. La Commissione, dal recepimento formale di questi, ha otto settimane per valutare i piani. Ha anche la facoltà di richiedere informazioni aggiuntive e formulare osservazioni, sulla base delle quali il Piano può essere riesaminato. Il termine per la valutazione può essere prorogato " *per un periodo di tempo ragionevole, se necessario*". La Commissione può, motivandola, dare una valutazione negativa del Piano. Dunque, si instaura un dialogo aperto tra commissione e stato.

Come seconda fase la Commissione valuta i piani definitivamente presentati. Una volta approvato positivamente, la Commissione deve formulare al Consiglio una proposta di decisione di esecuzione (articolo 19). Gli atti di esecuzione sono atti non legislativi dell'Unione europea, disciplinati dall'art 291, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il Consiglio ha poi altre quattro settimane per l'approvazione che deve avvenire a maggioranza qualificata. Questo deve avvenire allo scopo di garantire la massima trasparenza. Inoltre, la Commissione si impegna a collaborare e a dialogare frequentemente con lo stato che presenta il piano. Dopo l'approvazione definitiva da parte del Consiglio dell'Unione inizia l'erogazione dei contributi finanziari il cui importo dipende dalla misura in cui il Piano risponde ai criteri di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza.

I criteri di valutazione dei piani vengono espressi all'articolo 19 e l'allegato V del Regolamento 2021/241. Essi sono: pertinenza, efficacia efficienza e coerenza.

³⁴ Commission staff working document - Guidance to member states - *Recovery and Resilience Plans*-

³⁵ (Girardi, 2021)

Secondo questi i piani devono essere capaci di dare risposta alle sfide economiche e sociali; contribuire alla transizione verde e digitale; avere un impatto nel lungo periodo e duraturo per lo Stato; predisporre di adeguati strumentazioni di monitoraggio; prevenire pratiche di corruzione e prevedere azioni coerenti e concrete.

Inizialmente la Commissione voleva che l'approvazione dei piani rientrasse nelle proprie competenze ma questa possibilità è stata respinta affidando l'approvazione finale a una istituzione che rappresenta gli interessi nazionali, il Consiglio.

Infine, aspetta alla Commissione sorvegliare l'attuazione del dispositivo³⁶. Infatti, i pagamenti avverranno solo a seguito dell'avvenuto raggiungimento degli obiettivi concordati all'interno del Piano nazionale documentati dalla presentazione, due volte all'anno, del resoconto dei progressi raggiunti. Queste informazioni poi verranno trasmesse al Parlamento e al Consiglio. Avverrà anche una valutazione indipendente ex post entro il 2028, che verrà trasmessa al Parlamento.



Infografica *Iter di approvazione dei Piani nazionali*³⁷

Durante l'iter di approvazione e attuazione anche il Parlamento europeo ha un ruolo fondamentale. Tra Parlamento europeo e Commissione europea deve instaurarsi un dialogo aperto e uno scambio di informazioni sullo stato di avanzamento dei piani e sulla loro valutazione. Tale dialogo consente al Parlamento di svolgere un ruolo attivo, ed essere maggiormente coinvolto durante tutta la procedura. Infatti, è prevista la possibilità per il PE di chiamare all'attenzione della Commissione

³⁶ Art 29, comma 2 Regolamento europeo 2021/241

³⁷ (Dispositivo per la ripresa e la resilienza, 2020)

tematiche o aspetti relativi allo stato di avanzamento dei piani nazionali e ai relativi obiettivi raggiunti, nonché questioni relative alle procedure di pagamento. Il PE successivamente, ha la facoltà di esprimere il suo parere tramite risoluzioni che la Commissione dovrà tenere in considerazione.

Per quanto concerne gli obblighi in capo agli stati, secondo quanto afferma art.31 del Regolamento europeo 2021/241, essi devono, oltre a redigere dei piani di investimento, dare un riscontro alla Commissione europea ai fini della realizzazione della relazione annuale, la quale successivamente viene presentata dalla Commissione al Parlamento europea e al Consiglio. La relazione contiene dati relativi agli obiettivi e traguardi raggiunti e allo stato dell'erogazione dei pagamenti. Lo stato si impegna a redigere queste relazioni due volte l'anno³⁸. L'art. 17, comma 3, del Regolamento istitutivo dello strumento di ripresa e resilienza prevede, infatti, che i piani debbano essere «coerenti con le pertinenti sfide e priorità specifiche per Paese individuate nell'ambito del Semestre europeo, nonché con le sfide e le priorità individuate nell'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui moneta è l'euro».

Vengono creati questi meccanismi di controllo per verificare gli effettivi progressi e i risultati raggiunti. Viene inserito anche un meccanismo di “*accountability*” dal basso. Ovvero, è stato creato un sito web dove è presente un quadro di valutazione dei progressi raggiunti dagli stati e verificare lo stato dei lavori. Il fine della creazione di questi strumenti di controllo e monitoraggio è quello di garantire la trasparenza³⁹.

Come detto precedentemente, qualora uno stato non adempì ai suoi obblighi, secondo quanto stabilisce l'art. 10 comma 1 del Regolamento, la Commissione può presentare al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale dei piani o dei pagamenti. Il Consiglio, se dopo una verifica riscontra la veridicità di ciò, può

³⁸ Art.20 cap.V (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility)

³⁹ Cfr. l'art. 20-a, del Capitolo IVa del *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di ripresa e di resilienza – Testo di compromesso finale e dichiarazioni*, p. 40.

decidere di sospendere l'erogazione del denaro. Tale condizione si verifica quando uno stato non abbia «*adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso*».

È essenziale per il Dispositivo prevedere un sistema di monitoraggio e di controllo sugli stati. I controlli saranno qualitativi e quantitativi i cosiddetti *target e milestone* cioè quelli obiettivi che ogni stato ha definito in base alle proprie esigenze interne. Dal quadro sopra esposto emerge che assumono un ruolo centrale i Piani Nazionali che gli stati hanno dovuto redigere per ottenere il sostegno degli strumenti previsti dall'Unione con lo scopo di delineare un programma di riforme ed investimenti coesi per il periodo post-pandemico e per risollevarsi dal periodo di crisi che li ha colpiti. Per questa ragione, i piani elaborati devono permettere una ripresa solida, rapida e inclusiva che riduca le disuguaglianze tra i diversi stati e deve dare impulso a una crescita economica e a una maggiore coesione sociale mettendo in primo piano l'attenzione verso le generazioni future. Devono contribuire, infine, a migliorare la produttività, la competitività e la stabilità del mercato europeo⁴⁰.

⁴⁰ European Commission, annual Sustainable Growth Strategy 2021, 17 settembre 2020

Capitolo II: II Piano di Ripresa e Resilienza Italiano

Lo scenario italiano

Nella qualità di ogni SM, anche il governo italiano ha dovuto elaborare il proprio *Recovery and Resilience Facility Plan* prevedendo la richiesta del massimo delle risorse stanziabili, nello specifico 191.5 miliardi di euro da investire in riforme e investimenti per il periodo 2021-2026⁴¹. Del totale, 122,6 miliardi verranno erogati tramite prestiti e 68,9 miliardi tramite sovvenzioni a fondo perduto.

Per l'elaborazione del Piano si è tenuto conto dei tre Assi di *Sviluppo Strategico*, delineati a livello europeo:

- a. Digitalizzazione e innovazione, con lo scopo di recuperare il ritardo italiano e il deficit accumulato rispetto agli altri Paesi europei;
- b. Transizione ecologica, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU, con lo scopo di dare impulso all'avvio di nuove attività green e ridurre gli impatti delle emissioni;
- c. Coesione sociale, intesa come il superamento dei divari territoriali e valorizzare le generazioni più giovani.

L'Italia è stata una dei maggiori beneficiari di questo dispositivo poiché, secondo quanto emerge dai dati, è stata una delle nazioni più colpite dal Covid. Ad agosto 2022, si registrano 175.000 decessi per Covid e, dal punto di vista economico, nel 2020, c'è stata una diminuzione del prodotto interno lordo superiore di tre punti rispetto alla media europea⁴². Tra il 1999 e il 2019 il PIL in Italia è cresciuto del 7,9 per cento, mentre in altri stati europei, come la Germania o la Spagna è cresciuto di circa il 30 per cento. Queste difficoltà hanno colpito la già fragile economia italiana e sono riscontrabili ancora di più nel Mezzogiorno. Altro fattore che aggrava tale

⁴¹ (Mattarella 2022)

⁴² Italia domani, PNRR

situazione è il ritardo della produttività. Infatti, non si riesce a realizzare un'economia produttiva ed efficiente come quella, per esempio, tedesca o francese. A dimostrare questa lentezza ci sono i dati economici. A livello europeo il grado di efficienza dell'economia nazionale è sceso di 6,2 per cento tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento del livello europeo. Questo deficit è dovuto soprattutto alla mancanza di una rivoluzione digitale, di infrastrutture adeguate e ad una carente digitalizzazione anche del settore pubblico. Questo comporta una arretratezza e a un handicap al nostro Paese che risulta ancora più grave se si analizzano i dati relativi al nostro Mezzogiorno.

Altro fattore che limita la crescita dell'Italia è un mercato del lavoro non appetibile, dove si registrano divari salariali basati sul genere molto alti, dove non esiste uno salario minimo, dove la percentuale di giovani NEET è del 27,9% (*not in education, employment and or Training*) ed è tra le più alte in Europa, dove rimane un mercato di difficile accesso alle donne a causa della mancanza di sistemi di welfare per le famiglie. Tutto ciò non viene aiutato o incentivato dagli investimenti. Si rileva infatti una carenza sia degli investimenti pubblici ma anche di quelli privati. Tra il 1999 e il 2019 gli investimenti in Europa sono cresciuti del 118 per cento, mentre in Italia sono del 66 per cento. La mancanza di investimenti non permette di avere dei fondi da destinare alla ricerca e alla digitalizzazione e questo rende il progresso lento.

Anche dal punto di vista ambientale l'Italia è particolarmente vulnerabile. Fenomeni di siccità, mancanza d'acqua, frane e alluvioni sono all'ordine del giorno. Per colmare queste lacune, l'arretratezza del Paese, divari sociali e di genere, cattiva amministrazione e scarsa attenzione per la tutela dell'ambiente è stato elaborato il Piano di ripresa e Resilienza italiano. Il dispositivo deve costituire per l'Italia un'occasione per fare un passo in avanti, modernizzare le infrastrutture, rafforzare il suo sistema produttivo e migliorare il mercato del lavoro. Con questo strumento si intende eliminare il divario tra nord e sud, creare una maggiore coesione sociale e ridurre le disuguaglianze. Ancora, deve essere occasione di ripresa e ripartenza per permettere all'Italia di ripartire con una crescita economica che al tempo stesso sia verde, inclusiva e tecnologica.

Genesi del Piano italiano

Il Piano elaborato dalla Presidenza di Mario Draghi prende il nome di “*Italia Domani*”. La sua progettazione ha inizio nel 2020 quando il Comitato interministeriale per gli affari Europei ha promosso le linee guida per la scrittura di un piano nazionale. Già nel mese successivo le Camere con un atto di indirizzo hanno chiesto al Governo di scrivere il Piano nazionale in collaborazione con i rappresentanti degli interessi dei lavoratori, varie forze politiche e le istituzioni regionali e nazionali.

Viene così creato un gruppo di lavoro che ha iniziato una consultazione con il team-work della Commissione. Una prima bozza del Piano è stata presentata al Consiglio dei ministri il 7 dicembre 2020. In essa sono state indicate, per la prima volta, le linee di indirizzo da dare al Piano. Il 12 gennaio 2021 è stata approvata la prima versione del PNRR italiano dal CdM del Governo Conte-bis e trasmessa alle Camere il 15 gennaio. Questa prima proposta prende il nome di “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza o *Next Generation Italia*”.

All'interno di questo quadro d'insieme si è aperta in Italia una crisi di governo che vede il presidente del Consiglio dei ministri, Giuseppe Conte, dimettersi il 25 gennaio 2021 che ha portato all'affidamento dell'incarico all'ex. Presidente della BCE, Mario Draghi.

Il nuovo presidente, fin dall'inizio dell'incarico, ha riconosciuto l'importanza e l'urgenza di redigere un Piano nazionale efficiente e mirato allo sviluppo italiano con l'introduzione di un più ampio numero di riforme, rispetto a quanto inizialmente previsto. Il piano precedente, infatti, riscontrava come prima criticità un deficit di riforme di breve e lungo termine rispetto le indicazioni europee. Per colmare questa problematica riscontrata, il governo di Mario Draghi propone di riformare la pubblica amministrazione; il sistema giudiziario e promuovere la concorrenza, prevedendo la realizzazione di tre riforme strutturali.

Egli rimarca che il Piano precedentemente elaborato costituiva un buon punto di partenza ma non era sufficiente indicare gli obiettivi da raggiungere entro il 2026, ma occorreva stilare anche una lista di quelli che si intendono raggiungere tra il 2030 e il 2050. In aggiunta rimarca la necessità di avviare un dialogo costante e proficuo con le istituzioni europee per permettere un migliore sviluppo del Paese.

A sostegno di questi obiettivi, nella sua Comunicazione ufficiale al Senato, e riconoscendo la difficoltà del periodo storico che stiamo vivendo, ha espresso la volontà e l'impegno a sviluppare riforme basate sul principio dei *co-benefici*, cioè *la capacità di avere un impatto trasversale a più settori*. Dunque, le risorse che sono a disposizione devono essere impiegate per incrementare la digitalizzazione, sviluppare capacità di attrarre investitori a favore di una ripresa economica e politiche finanziarie che facilitino l'innovazione e gli investimenti a favore di attività sostenibili.

Ribadisce, infine, che le Missioni rimangono quelle individuate dal governo Conte ovvero: l'innovazione, la digitalizzazione, la competitività e la cultura; la transizione ecologica; le infrastrutture per la mobilità sostenibile; la formazione e la ricerca; l'equità sociale, di genere, generazionale e territoriale; la salute e la relativa filiera produttiva⁴³.

Dopo il suo insediamento il governo di Draghi ha iniziato numerose consultazioni con le istituzioni, forze partitiche e parti sociali con le quali si è cercato di definire le riforme e gli investimenti da attuare. Da questo dialogo sociale-economico e territoriale è nato il disegno definitivo del piano.

Consegnato al Parlamento il 25 aprile 2021, il Piano nazionale di ripresa e resilienza è stato soggetto di ulteriori discussioni. L'iter si è chiuso il 27 aprile 2021 con l'approvazione delle Camere di due Risoluzioni (una per ogni Camera), rispettivamente la n. 6/00189 della Camera e numero 6/00188 del Senato, con le quali il Parlamento accettava che il Governo inviasse il Piano alla Commissione europea. Successivamente, il Governo, il 30 aprile 2021 ha trasmesso il Piano alla Commissione rispettando le scadenze fissate.

Dopo poco più di un mese, più precisamente il 21 giugno 2021, la Commissione ha valutato in modo positivo il Piano italiano secondo i criteri stabiliti dal Regolamento 2021/241. Ha riscontrato che il piano italiano contribuirà a ricostruire il tessuto economico e sociale dell'Italia e che rispetta i principi elencati all'art.19 cioè quello di efficacia, efficienza e coerenza. Ha quotato l'impatto che le riforme

⁴³ Governo, 2021. *Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi*. Roma: Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri

e gli investimenti proposti avranno sulla transizione verde, sulla crescita del Paese, sulla creazione di nuove opportunità di lavoro e sulla capacità di resilienza⁴⁴.

Come indicato dalle linee guida europee l'Italia investirà il 37 per cento dei fondi a favore della transizione ecologica. Ha previsto un pacchetto di investimenti ed incentivi per favorire la ristrutturazione di immobili finalizzato a migliorare l'impatto energetico, per promuovere l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e per promuovere una mobilità attenta all'emissione di CO2.

Considerato il notevole ritardo che registra l'Italia per quanto concerne la digitalizzazione, il Piano prevede l'investimento del 25% dei fondi a favore di misure che favoriscono la transizione digitale come il potenziamento delle reti ultraveloci a banda larga e del 5G.

In secondo luogo, viene valutato positivamente la capacità del piano di promuovere policies capaci di aiutare l'Italia a migliorare la sanità pubblica, il mercato del lavoro e stimolerà politiche volte ad eliminare il divario tra nord e Mezzogiorno, aumentare l'efficacia e l'efficienza del sistema giudiziario italiano e della pubblica amministrazione.

Infine, il PNRR italiano rispetta il criterio di *“non arrecare danni significativi all'ambiente”* e prevede investimenti per settori che affrontano problemi condivisi dagli stati quali 12,1 miliardi di € per l'efficientamento energetico degli edifici residenziali, 32,1 miliardi di € per la mobilità sostenibile e 13,4 miliardi di € per la digitalizzazione delle imprese⁴⁵.

Riassumendo, viene data una valutazione positiva del Piano italiano in quanto ritenuto adeguato a rispondere alle criticità della situazione economica e sociale italiana. Dopo una crisi senza precedenti, esso permetterà un rilancio per l'economia e per la società poiché permetterà di affrontare problematiche quali il gap nord-sud, l'emergenza climatica, la scarsa digitalizzazione e un mercato del lavoro inefficiente. Risulta dunque, essere coerente con i sei pilastri elencati nel regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁴⁴ Commissione europea, 2021. *NextGenerationEU: la Commissione europea approva il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia da 191,5 miliardi di €*

⁴⁵ Commissione europea, 2021. *NextGenerationEU: la Commissione europea approva il piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia da 191,5 miliardi di €*

La Commissione sottolinea, anche l'importanza di rispettare le tempistiche comprese tra gennaio 2022 e dicembre 2026 e che il Piano sarà soggetto a verifica. Questa verrà effettuata ogni tre mesi dalle istituzioni italiane, mentre solamente due volte all'anno da quelle europee. Le verifiche europee sono le più importanti poiché ne dipende l'erogazione delle rate successive dei finanziamenti. È essenziale raggiungere gli obiettivi previsti entro le scadenze altrimenti l'erogazione dei fondi viene bloccata.

Il Piano nazionale, però, prevede una ripartizione delle scadenze aggiuntiva: ovvero ci sono delle scadenze previste dal piano approvato, altre invece sono funzionali e intermedie al raggiungimento delle scadenze ufficiali. Sono stati individuati 527 scadenze in totale.

Queste si suddividono in 314 milestone e 213 target. Per quanto riguarda il 2022 gli adempimenti "Ue" che il nostro paese dovrà conseguire sono 83 milestone e 17 target, per un totale di 100 obiettivi. Giova ribadirlo, che per milestone intendiamo i traguardi come l'adozione di atti, accordi, atti giuridici e per verificarli si utilizzano criteri di tipo qualitativo. Il dossier n.28/1 a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati ha così definito i milestone: "*scadenze che precedono cronologicamente i target*" poiché questi sono solitamente atti normativi o amministrativi che permettono il raggiungimento dei target.

I target sono, invece, misurati secondo criteri quantitativi e possono essere, per esempio il numero di soggetti che beneficiano di un determinata sovvenzione o finanziamento.

Per quanto concerne l'erogazione dei fondi, l'Italia ha ottenuto un prefinanziamento di 24,9 miliardi ad agosto 2021 che verranno detratti dal totale, ma la prima domanda nell'ambito del Dispositivo di ripresa e Resilienza dei fondi è stata avanzata il 30 dicembre 2021 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Commissione Europea. Tale richiesta è stata approvata il 28 febbraio 2022 dall'esecutivo dell'UE in seguito ad a parere positivo dell'Economic ed Financial Committee.

Dopo l'approvazione della Commissione, che ha due mesi di tempo per valutare se erogare il denaro, e dopo un ulteriore parere positivo del EFC che ha un mese a disposizione per formularlo, l'Italia ad aprile 2021 ha ottenuto la prima rata che

ammonta a 21 miliardi (escluso il prefinanziamento), di cui 10 miliardi sotto forma di sovvenzioni e 11 miliardi sotto forma di prestiti⁴⁶.

Da aprile 2021 si è iniziato a lavorare concretamente per realizzare le direttive del Piano, individuando 4 trimestri per facilitare il monitoraggio degli obiettivi raggiunti.

Il mese di giugno 2022, che corrisponde alla fine del secondo trimestre, è stato molto intenso poiché prevedeva il raggiungimento di 44 milestone e 1 target⁴⁷. Raggiungere tutti gli obiettivi preposti è essenziale perché l'erogazione dei soldi europei non avviene in un unico blocco ma gradualmente ogni sei mesi, solo in seguito a una verifica dei risultati raggiunti.

Secondo quanto riportato da *Openpolis*, piattaforma online che si occupa del monitoraggio del Piano, sarebbero 5 gli obiettivi previsti ma non portati a termine a giugno 2022. Tutti e cinque appartengono alla categoria "milestone". Tre di questi cinque riguardano le misure che devono essere adottate per la realizzazione di un'economia circolare, e richiedono per l'entrata in vigore un decreto del ministero dell'ambiente.

I decreti necessari risultano essere stati pubblicati il 24 giugno ma non risultano essere ancora stati pubblicati in gazzetta ufficiale, e dunque, non hanno assunto ancora un valore formale.

Stessa mancanza si registra sia per il decreto 330 del 30 marzo 2022 del Ministero dell'università e della ricerca sulla mobilità dei ricercatori uno dei decreti del Ministero dello sviluppo economico relativa al fondo IPCEI (il fondo che supporta i soggetti italiani coinvolti in Importanti Progetti di Comune Interesse Europeo)⁴⁸.

La mancanza dell'adozione ufficiale in Gazzetta e quindi del completamento formale degli obiettivi prestabiliti non risulta essere un impedimento nell'erogazione dei fondi da parte della Commissione. Per tale ragione lo stesso sito di monitoraggio del Piano considera tutti gli obiettivi prefissati per giugno 2022 conseguiti⁴⁹.

⁴⁶ Dati pubblicati dall'UE

⁴⁷ (Monitoraggio dell'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza, 2022)

⁴⁹ [ItaliaDomani, Opendata](#)

La valutazione positiva avvenuta da parte della Commissione ha reso possibile l'erogazione dei fondi prevista per i prossimi mesi che ammonterà a 21 miliardi.

Il governo italiano e le istituzioni locali e regionali dopo la fine del secondo trimestre, terminato il 30 giugno, hanno iniziato a lavorare per raggiungere gli obiettivi del terzo che ha scadenza a settembre 2022.

Questo trimestre risulta il più scarso di obiettivi da raggiungere infatti le scadenze da rispettare sono 30, ma solo quattro hanno valenza europea e saranno sottoposte al controllo dell'UE. Le altre 26 hanno rilevanza interna o fanno parte del fondo complementare, e quindi, non soggette a controllo da parte della Commissione europea.

Invece, il quarto e ultimo semestre (settembre-dicembre) sarà quello più impegnativo, con 55 obiettivi da raggiungere.

Secondo quanto stabilito dal PNRR presentato all'UE il controllo delle deadline aspetta ai ministeri. Il loro compito è quello di verificare che gli enti e i soggetti attuatori lavorino correttamente e nel rispetto dei tempi previsti. Dunque, i ministeri non hanno il compito di realizzare concretamente gli interventi, bensì quello di verificare che tutte le parti che beneficiano dei fondi lavorino correttamente.

Il ministero al quale è stata affidata più responsabilità di verifica di attuazione è quello delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (11 riforme e 61 investimenti). Seguono la presidenza del Consiglio dei ministri (13 riforme, 58 investimenti) e il ministero della transizione ecologica (12 riforme, 29 investimenti)⁵⁰.

Per quanto concerne l'attività di monitoraggio dell'attuazione del PNRR viene creato un apposito sistema informatico alimentato dalle informazioni rilevate da parte dei titolari degli interventi: Regioni, Comuni, Ministeri ed altri Enti. I dati raccolti poi verranno inviati al Ministero dell'economia e delle finanze che si occupa di aggregarli. Hanno accesso al sistema informatico di monitoraggio, secondo quanto stabilito dall'articolo 22, paragrafo 2, lettera e) del Regolamento (EU) 2021/24, gli utenti delle Istituzioni nazionali coinvolte, la Commissione Europea, l'OLAF, la Corte dei conti⁵¹.

⁵⁰ elaborazione openpolis su dati [OpenPNRR](#)

⁵¹ P.241 del Piano Ripresa e Resilienza

La realizzazione del *Piano Italia Domani* è stata avviata e la grande macchina tecnico-istituzionale è operativa e si è rivelata funzionale al raggiungimento dei primi obiettivi. In questa cornice si sta instaurando un dialogo sempre più intenso e aperto con la Commissione che fino ad ora ha valutato positivamente l'operato del Piano.

Governance del Piano

Quando parliamo di governance intendiamo l'insieme delle strutture e degli enti incaricati di realizzare ciò che il Piano prevede. Al fine di garantire il rispetto delle tempistiche stabilite e la realizzazione di tutti gli obiettivi è stata strutturata una *governance* articolata su più livelli. Essa viene regolamentata dal decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77 (chiamato anche "Decreto semplificazioni")⁵², e poi convertito dalla legge 19 luglio 2021, n. 108.

Il decreto prevede, per la realizzazione, l'attuazione e il controllo una governance che vede come protagonisti più soggetti che operano in un duplice livello: centrale e locale-regionale.

Per potenziare e migliorare la qualità e l'efficienza delle azioni previste dal Piano è stata prevista l'istituzione di nuovi organismi ad hoc.

Per quanto riguarda, la realizzazione dei singoli interventi spetta alle **amministrazioni centrali, regionali e locali** vigilare, tenendo in considerazione l'ambito di intervento. A queste amministrazioni spetta il compito di effettuare controlli sulla conformità degli interventi realizzati, prevenire frodi, segnalare se l'utilizzo delle risorse non avviene in modo corretto.

Per rafforzare la capacità di controllo le Amministrazioni possono beneficiare di esperti selezionati competenti nella materia in esame che verranno impiegati dalla fase di progettazione a quella di concreta realizzazione dei progetti del PNRR al

⁵² DECRETO-LEGGE 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*, 31 maggio 2021

fine di permettere una buona realizzazione dei progetti. Inoltre, potranno essere impiegate task-force per dare supporto tecnico-operativo.

Presso le Amministrazioni centrali responsabili della realizzazione di una Missione o di una Componente viene individuata una struttura di coordinamento che ha il compito di verificare che gli interventi che fanno parte di quella Missione o Componente vengano realizzati. Queste strutture si occupano anche di controllare e registrare tutte le spese che vengono fatte per il raggiungimento dei target e dei Milestone. Tutte le spese registrate poi vengono mandate al Ministero dell'economia e delle finanze e vengono sottoposte a controlli di legalità.

Ulteriore strumento per assicurare e controllare l'avanzamento dei lavori del PNRR è la **Cabina di Regia** istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'art. 2, commi 1 e 3, definisce la sua composizione "*a geometria variabile*". È diretta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano a rotazione i Ministri ed i Sottosegretari competenti a seconda della questione affrontata e, quando coinvolti, anche i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Alla Cabina di regia viene assegnata autorità di indirizzo politico cioè coordina e dà impulso all'attuazione degli interventi del PNRR⁵³. Le sue funzioni vengono disciplinate dall'art.2, DL 31 maggio 2021⁵⁴:

1. elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali;
2. effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal *Servizio centrale per il PNRR*;
3. esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;

⁵³ Art.2, Decreto-legge 31 maggio 2021, n.77

4. effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione;
5. trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, nella quale sono riportati i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma *Next Generation EU* e sui risultati raggiunti¹, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti, con specifico 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. 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;
6. Riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR;
7. trasmette, per il tramite, rispettivamente, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e della Segreteria tecnica, la relazione periodica di cui al punto e) alla Conferenza unificata e al Tavolo permanente, i quali sono costantemente aggiornati dagli stessi circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative;
8. promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi;
9. assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente;
10. promuove attività di informazione e comunicazione coerenti con l'articolo 34 del Regolamento (UE) 2021/241.

Nella cabina di Regia ha un ruolo centrale il Presidente del Consiglio. È presente anche un delegato per ciascuno dei due comitati interministeriali per la transizione

digitale ed ecologica, i quali a loro volta svolgono il ruolo di indirizzo, impulso e coordinamento negli ambiti di loro competenza.

La Cabina di Regia si riunisce periodicamente e fa il punto sui progressi raggiunti. Questo permette di monitorare lo stato di avanzamento dei lavori e individuare in tempo eventuali problematiche così da non sfiorare le scadenze il cui rispetto è essenziale per l'assegnazione dei fondi.

La Cabina è sostenuta da una **Segreteria tecnica**, la quale è composta da personale tecnico e continuerà a lavorare fino al 31 dicembre 2026 (anche qualora insorgesse una crisi di governo), con il compito di redigere report sul monitoraggio del PNRR sulla base delle informazioni inviategli dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e inviarli alla Cabina di Regia. La Segreteria tecnica rappresenta il nucleo e la garanzia per la realizzazione del PNRR. Volendo trovare un parallelismo con le istituzioni dell'Ue, potrebbe essere paragonata alla Commissione europea poiché entrambe perseguono solamente gli obiettivi, la prima del Piano e la seconda dell'UE.

Qualora insorgessero questioni problematiche viene istituito un **Tavolo permanente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri** per il partenariato economico, sociale e territoriale⁵⁵ che ha una funzione consultiva. Esso è composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva (art.1, com.4). Si occupa di comunicare, offrire informazioni e cercare un punto di incontro tra le parti sociali tra le parti sociali, l'università, gli enti locali e la società civile.

Ulteriore unità organizzativa è **l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della legislazione** che opera parallelamente alla Segreteria tecnica della Cabina di regia. Ha una doppia funzione: una direttamente collegata all'attuazione del PNRR in quanto si occupa di far in modo che gli ostacoli normativi vengano individuati e superati e l'altra, con un orizzonte temporale più

⁵⁵ Dpcm 14 ottobre 2021

ampio, si occupa di promuovere soluzioni per superare le problematiche, le lacune e l'inefficienza della normativa vigente.

Il decreto-legge 77/2021 assegna un ruolo fondamentale al **Ministero dell'economia e della finanza**. Aspetta proprio a questo ministero la gestione e il coordinamento delle finanze provenienti dall'UE.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241 costituisce un ponte con la Commissione poiché comunica i dati di attuazione finanziaria e predispone le richieste di pagamento. Comunica anche con la Cabina di Regia fornendogli periodica rendicontazione degli esiti delle verifiche che attua.

Ulteriore novità è l'istituzione all'interno del MEF di un apposito **Organismo di audit** indipendente da qualsiasi altra istituzione italiana che opera in nome dell'UE al fine di proteggere i propri interessi finanziari lavorando per individuare e prevenire fenomeni di frode, conflitto di interesse e corruzione.

Ulteriore ministero coinvolto è il **Ministero della transizione ecologica (MITE)**. Esso è stato istituito dal decreto-legge del 1° marzo 2021, n. 22, comma 2 convertito successivamente in legge il 22 aprile 2021⁵⁶. Il MiTE sostituisce il precedente ministero dell'ambiente. All'interno del quadro del PNRR, il Mite è un pilastro essenziale per una duplice motivazione perché, da un lato, la cosiddetta transizione verde è una delle direttive essenziali dell'UE; dall'altro lato svolge un ruolo di indirizzo, coordinamento tecnico e impulso nelle materie di competenza. Infatti, esso detiene 89 tra Target e Milestone, che corrispondono alla quota più elevata. Il compito del MiTE è quello di rendere l'Italia una nazione più verde, lavorando in sinergia con gli altri enti per realizzare riforme, progetti e opere che possono permettere di traghettare l'Italia verso un futuro più verde e sostenibile e renderla più resiliente e consapevole rispetto ai cambiamenti climatici.

Nella governance del Piano ulteriori attori sono gli enti locali e le regioni. Specificatamente nel testo del PNRR appare affidato alle regioni un ruolo marginale.

Il PNRR non presenta le regioni come soggetti istituzionali, ma ne fa riferimento sono in merito all'attuazione del piano. Vengono richiamate per far riferimento e

⁵⁶ Decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22

sottolineare la necessità, mediante gli investimenti, di superare i divari esistenti tra le diverse aree territoriali dell'Italia e per sottolinearne la diversità tra nord-centro e sud. *I territori vengono citati più come zone di fragilità, alle quali occorre porre rimedio attraverso il Piano, che come punti di forza in vista della sua realizzazione*⁵⁷. Possiamo ricondurre tale mancanza nel testo ufficiale del PNRR italiano poiché si tratta di un documento essenzialmente indirizzato all'Unione europea, con lo scopo di tracciare le linee di azione in relazione alle aree più bisognose di intervento⁵⁸.

Si riscontra un'attenzione più specifica e una delimitazione delle competenze in capo alle regioni, solo più tardi, con l'emanazione del dl *d.l. n. 77 del 2021 in merito alla governance del Piano*. Successivamente, viene riconosciuto alle regioni un ruolo fondamentale il 23 dicembre 2021 il parlamento ha presentato la *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* dove viene sottolineato che il 36% delle risorse sono affidate in gestione a regioni, province Comuni e città metropolitane. Vengono date in gestione a questi enti circa 66,6 miliardi di euro. Le amministrazioni locali si occupano di definire e mettere in opera alcune delle riforme previste dal piano legittimati dal principio di sussidiarietà. Infatti, secondo tale principio, sono proprio tali enti a più stretto contatto e conoscenza dei bisogni della cittadinanza gli enti più competenti a soddisfare le richieste che provengono dal basso. Anche se poli primari della sussidiarietà essi collaborano sempre attivamente con le amministrazioni centrali, trovando rappresentanza nelle sedi istituzionali della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Unificata e del Tavolo permanente per il partenariato economico sociale e territoriale⁵⁹.

È stato istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Nucleo PNRR Stato-regioni al fine di garantire la realizzazione del coordinamento tra amministrazione centrale ed enti territoriali. Il nucleo stato-regioni si occupa di offrire assistenza tecnica; supporto

⁵⁷ (Falcon, 2021)

⁵⁸ (Falcon, 2021)

⁵⁹ Camera dei deputati, 2022. *Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - L'Italia e l'Unione europea - Politica economica e finanza pubblica*.

nella elaborazione dei progetti cosiddetti “progetti bandiera” ovvero di quei progetti di particolare rilevanza per la Regione o per la Provincia autonoma; di offrire assistenza ai piccoli comuni e infine, raccogliere e comunicare le attività svolte.

Per rafforzare la capacità amministrativa della pubblica amministrazione locale funzionale all’attuazione del PNRR viene disciplinata dal decreto-legge 9 giugno 2020, n.80, il quale semplifica le procedure di assunzione e reclutamento di personale tecnico, di esperti e di professionisti competente e riconosce il sostegno da parte di esperti esterni *al fine di assicurare la corretta ed efficace realizzazione dei progetti ed il raggiungimento dei risultati prefissati*».

Le Regioni trovano spazio di una rappresentanza più strutturata nella Conferenza delle regioni che *può sottoporre alla Cabina di Regia «tematiche» e «specifici profili di criticità» (art. 2, comma 2, lett. c)*. Inoltre, il Presidente della Conferenza delle Regioni partecipa alle sedute del Comitato interministeriale per la transizione digitale e del MiTE. Infine, il CdR partecipa *al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, istituito con il D.P.C.M. 14 ottobre 2021. Prenderanno parte alle decisioni per le materie «materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse» e per le «questioni che riguardano più regioni o province autonome*».

Dunque, il ruolo delle regioni e degli enti locali è fondamentale per la realizzazione e l’attuazione delle riforme previste dal PNRR poiché polo primario di sussidiarietà. L’attribuzione però delle competenze delle amministrazioni locali dipenderanno dall’attribuzione, più o meno ampia, che verrà fatta in merito alle competenze attribuite alle Regioni.

In conclusione, si tratta di un tipo di governance che ha lo scopo di creare un controllo capillare sullo stato di avanzamento e realizzazione dei lavori. Si è voluto creare un sistema di governance multilivello, da un lato rafforzando i poteri degli organismi già presenti come rafforzando il ruolo del MEF, del presidente del Consiglio e dell’esecutivo, dall’altro, creando appositamente nuovi organismi specifici come il MiTE, la Cabina di Regia e il servizio Centrale del PNRR. Risulta pertanto creato un sistema che rispecchia la pragmaticità del Piano che prevede l’accentramento dei poteri nei Ministeri e nel PdC, nell’esecutivo rispetto al

Parlamento, dialoghi continui con le istituzioni europee e le amministrazioni centrali e confronti aperti con gli enti territoriali.



Infografica riassuntiva della Governance PNRR (personale rielaborazione dei dati)

Inquadramento giuridico del Piano di Ripresa e Resilienza

Come ricordato, il 9 febbraio 2021 il Parlamento europeo, e successivamente, l'11 febbraio 2021 il Consiglio, hanno formalmente adottato il testo che istituisce il dispositivo di Ripresa e Resilienza (2021/241).

Dall'emanazione di quest'atto europeo il governo italiano ha iniziato i lavori di progettazione del Piano Nazionale da presentare e sottoporre alla Commissione europea per ottenere i fondi messi a disposizione. Successivamente, è iniziata una collaborazione tra Governo e Parlamento che ha portato all'approvazione di due Risoluzioni: la numero 6/00189 della Camera e numero 6/00188 del Senato. Occorre precisare, che, in termini giuridici una "Risoluzione", è un atto di indirizzo con cui il Parlamento formula una direttiva di comportamento rivolta al Governo. Quest'atto di indirizzo ha valore puramente procedurale e non formale.

La risoluzione approvata dalle Camere ha autorizzato il Governo a presentare il PNRR alla Commissione europea, lo ha anche impegnato ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento, nonché la leale collaborazione con le Regioni e gli Enti locali nelle fasi successive del PNRR e la trasmissione della necessaria documentazione relativa al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi contenuti nel PNRR (Catelani, 2022).

Analizzando il ruolo del Parlamento italiano, emerge che ha svolto un ruolo meramente consultivo durante le fasi di progettazione della proposta italiana. Tale tendenza però non è esclusiva dell'Italia, ma si riscontra anche in tutti gli altri stati europei. Lo studio di tipo comparativo condotto dall' European Centre for Parliamentary Research and Documentation (CERPD) ha dimostrato che il Parlamento italiano, in realtà, è quello che è stato più coinvolto, mentre in altri stati le assemblee rappresentative sono state coinvolte solo in fase di elaborazione delle linee guida iniziali (è il caso del Bundestag e il Bundesrat tedeschi), oppure, come è capitato in Francia e Spagna sono state coinvolte solo per il disegno iniziale.

Ottenuto il via libera delle Camere il testo del PNRR è stato pubblicato nel sito della Presidenza del Consiglio e trasmesso alla Commissione europea. Dopo circa un mese la Commissione ha esplicitato il suo parere positivo a favore del piano pubblicando una proposta di decisione di esecuzione⁶⁰. Lo ha definitivamente approvato con decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE.

Focalizzando lo studio sul ruolo del parlamento italiano, emerge un problema di depauperazione del ruolo di centralità del Parlamento, quale organo fondamentale di democrazia e quale organo avente potestà legislativa.

Come detto precedentemente, il Piano non è stato approvato con legge ordinaria ma con due Risoluzioni, dunque da due atti aventi solo valore procedurale. Non viene pertanto elaborata una legge di riforma, ma si passa direttamente al risultato finale.

⁶⁰ DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia Bruxelles, 22.6.2021 COM (2021) 344 final 021/0168 (NLE)

La dottrina, cercando di classificare il piano utilizzando le categorie ha affermato che il Piano è un atto di indirizzo politico in quanto si tratta un atto di programmazione economica che si prefigge di definire le linee di investimento integrate da riforme.

Si sarebbe potuto dare avvio all'iter legislativo necessario per trasformare in Piano in legge ordinaria poiché la legge può avere un contenuto sia normativo, imponendo o proibendo un determinato comportamento; sia sanzionatorio, stabilendo una sanzione; sia di organizzazione. L'approvazione mediante legge ordinaria avrebbe reso la legge di approvazione del Piano un atto giuridico vincolante per tutte le parti interessate. Inoltre, ci sarebbe stata una garanzia democratica maggiore poiché, qualora si fosse riscontrata un'incongruenza con la Costituzione, sarebbe stata impugnabile davanti alla Corte costituzionale e sottoposta a giudizio di legittimità. Infine, si avrebbe un testo organico con forza giuridica nazionale che trova una pubblicazione ufficiale nella GU.

Per l'approvazione di tale legge si sarebbe dovuto applicare l'iter legislativo ordinario disciplinato dagli articoli 70-74 della Costituzione. Probabilmente però si sarebbe dovuto incorrere nella durata troppo estesa dell'iter di approvazione. Infatti, secondo quanto sancito dalla Costituzione i tempi medi di approvazione di una legge con procedura ordinaria sono dai 6 ai 17 mesi in quanto ci troviamo in un sistema di bicameralismo perfetto e bisogna che ci sia l'approvazione di un testo identico sia dalla Camera sia dal Senato (Art.70 Costituzione).

Per risolvere tale possibile problematicità si sarebbe potuto applicare l'iter legislativo abbreviato disciplinato dall'articolo 72 della Costituzione. Secondo quanto prevede l'articolo viene applicato questo iter *per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza*. Non si può dire che il Piano è assente di questo prerequisite; in quanto più volte si sottolinea che è stato ideato per fronteggiare *l'ingente e urgente* crisi sanitaria, economica e sociale del Paese.

Troviamo, invece, inapplicabile l'utilizzo dell'art.138 che prevede l'*iter legislativo aggravato*, poiché esclusivamente utilizzato per le leggi costituzionali.

La possibilità di conversione in legge ordinaria era alternativa plausibile e ciò è dimostrato dal virtuoso esempio della regione Veneto che non si è limitata a stilare un programma di sviluppo regionale ma che ha tradotto in una legge regionale (N.5

del 9 marzo 2007) direttive, priorità, e competenze degli enti che lavorano nel territorio.

Anche se non è stata scelta la strada della conversione in legge ordinaria, che conferiva definitivamente una categoria giuridica a tale dispositivo, l'atto trova ragion d'essere secondo la l'articolo 11 della Costituzione. Tale articolo riconosce la diretta applicazione dei trattati e la rinuncia da parte dell'Italia, di parte della propria sovranità.

Ulteriormente, avvalora la legittimità dell'atto, l'articolo 288 del TFUE il quale riconosce i Regolamenti come fonti del diritto europeo. I Regolamenti sono atti giuridici vincolanti in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili negli Stati membri dell'Unione. Per tale ragione l'Italia e gli altri stati membri non sono tenuti, in conformità sia al diritto europeo che alle indicazioni della Costituzione, a tradurre il Piano in una legge che lo richiami per renderlo operativo.

Possiamo così notare due elementi nevralgici del dispositivo di Ripresa e Resilienza e del conseguente Piano italiano che incidono sulla governance del nostro paese: il primo riguarda la preminente sovranità europea e l'altro riguarda il cambiamento del ruolo del Parlamento nazionale. Per quanto concerne il primo punto si registra un crescente potere di influenza delle istituzioni dell'Unione europea nella formazione delle politiche che andranno a definire l'indirizzo politico del nostro paese e delle priorità. Da Piano che nasce in un clima emergenziale e volto ad affrontare la crisi pandemica ed economica, si trasforma in un piano strutturale che segna il prossimo futuro dell'Italia e che si propone di modificare alcuni aspetti nevralgici dell'amministrazione, prevedendo alcune essenziali trasformazioni come la riforma della giustizia e della PA. Segna una svolta anche nell'individuazione dei settori in cui occorre intervenire in quanto è il Regolamento europeo a individuare i principali ambiti di intervento (transizione verde, digitalizzazione e coesione sociale).

Per quanto riguarda il secondo punto, si registra una tendenza a perpetrare il ruolo marginale che aveva assunto il Parlamento durante la fase pandemica, quale organo atto a tradurre i decreti del governo in legge. Non risulta un cambio di rotta verso una riqualificazione del Parlamento quale luogo di esercizio della rappresentanza.

Entra in crisi anche l'autonomia legislativa delle regioni perché diventano soggetti statici che traducono passivamente le decisioni prese prima a livello europeo e poi a livello centrale. Gli viene affidato un ruolo circoscritto a funzioni di tipo amministrativo e non di collaborazione con le istituzioni europee o centrali, venendo così considerate come mere esecutrici di direttive provenienti dall'alto.

Cercando di giustificare questo anomalo cambiamento si può affermare che ciò avviene perché il PNRR richiede azioni rapide e per soddisfare questa necessità l'unica strada percorribile è data da atti normativi che per loro stessa natura prevedono un iter legislativo più breve, ovvero i decreti-legge, leggi delega e conseguenti decreti legislativi.

Se si registra una perdita di potere delle assemblee viene accentuato il ruolo del Presidente del Consiglio, non più limitato alla funzione di indirizzo e coordinamento del governo e dell'attività dei ministri come enunciato nella nostra Costituzione, ma diventa il primo soggetto intermediario tra Italia e l'UE.

Secondo quanto riporta la costituzionalista *Elisabetta Catelani*: "Il Presidente del consiglio diventa la figura centrale che più di ogni altro garantisce il rispetto dei traguardi (*milestone*) e degli obiettivi (*target*) concordati con l'UE. Ha la responsabilità della realizzazione di quanto enunciato dal Piano e dai conseguenti atti normativi. È colui che indirizza, coordina e promuove la loro realizzazione con il sostegno delle strutture che abbiamo prima elencato, che sono tutte collocate all'interno della Presidenza del Consiglio dei ministri e che attiva, convoca nella formazione che più risponde ai suoi indirizzi. Accanto ad un Presidente del Consiglio forte e ad un Consiglio dei ministri che, con riguardo al PNRR, sembra destinato a svolgere più una funzione di controllo che di indirizzo e di elaborazione della politica generale di governo"⁶¹.

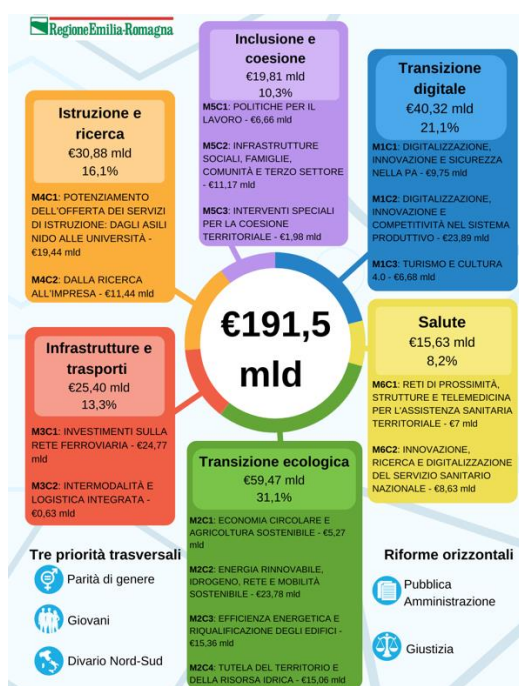
Appare così, dall'analisi, che ciò che caratterizza il PNRR è un forte pragmatismo dovuto anche al fatto che è figlio di un governo tecnico che, invece che operare mediante una legge di riforma, è voluto subito passare all'azione mediante l'uso, quasi esclusivo, di atti governativi solo in seguito trasformati in legge. I luoghi dei processi decisionali cambiano, privilegiando ambienti tecnici, piuttosto che l'ambiente della rappresentanza e della democrazia.

⁶¹ (Catelani,2022)

Struttura del Piano

Il Piano italiano è articolato in sei Missioni. Ad ogni Missione è destinata una diversa quota di fondi (vedere figura) e, a sua volta, è articolata in sedici Componenti.

Le 6 Missioni e i 16 Componenti sono guidati da tre priorità trasversali: parità di genere; incentivo ai giovani ed equilibrio territoriale.



Regione Emilia-Romagna

La Prima Missione è *Digitalizzazione, Innovazione, Competitività e Cultura* e ha l'obiettivo di rilanciare il Paese riducendo il divario tra Nord e Sud nei settori della produzione, della digitalizzazione e della competitività.

Le tematiche dell'*innovazione* e della *digitalizzazione*, non sono esclusive di questa prima Missione, ma sono elementi trainanti della trasformazione dell'Italia. Infatti, l'innovazione deve essere applicata anche in riferimento alle infrastrutture energetiche e a quelle dei trasporti (Missione 2 e 3); in ambito medico e scolastico con l'innovazione dei dispositivi medici e della formazione del docente e dei programmi didattici.

La prima Missione si articola in tre Componenti:

- Trasformare la Pubblica Amministrazione, digitalizzando i sistemi amministrativi affinché l'erogazione dei servizi risulti più accessibile;
- Digitalizzare il sistema produttivo sia promuovendo investimenti trasversali ai diversi settori economici sia infrastrutturali come sostenere gli investimenti volti ad incentivare la diffusione del 5G, della banda larga;
- Rilanciare e incrementare i settori della cultura e del turismo attraverso interventi di rilancio dei beni culturali e storici, riqualificare i siti archeologici e rinnovare l'offerta turistica, sempre in un'ottica green e digitale. L'obiettivo è quello di far in modo che il turismo contribuisca al 20% del PIL nazionale e diventi un settore strategico per l'economia italiana.

Sono stati destinati alla prima Missione 40,32 miliardi di euro, ripartiti seguendo il seguente schema:



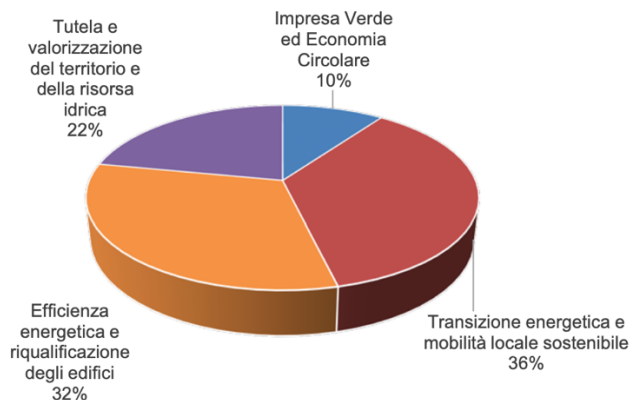
Suddivisione Fondi Missione1 nelle tre Componenti. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

La seconda Missione è *Rivoluzione verde e transizione ecologica* e ha l'obiettivo di permettere una transizione verde nei diversi settori economici e produttivi. Con tale termine intendiamo una transizione equa e inclusiva che è attenta alla eliminazione dei divari sociali ed economici e alla valutazione dell'ambiente. Questa Missione è fortemente in linea con le direttive europee che mirano a trasformare l'Europa in un continente più equo e a zero impatto ambientale. Per queste ragioni alla seconda missione è stata assegnata la quota più ingente di risorse pari a 59,33 miliardi di euro, a cui si aggiungono 1,31 miliardi del ReactEU e i 9,32 del Fondo complementare, per un totale di 69,96 miliardi.

La Missione si articola in quattro componenti:

- Sviluppare un'economia circolare e agricoltura sostenibile capace di essere competitiva, promuovere un'economia circolare e promuovere una gestione dei rifiuti sostenibile e differenziata;
- Incrementare la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, rendere più sostenibile la mobilità e portare a compimento il processo di decarbonizzazione;
- Mettere in sicurezza ed erogare incentivi per l'efficientamento energetico degli edifici pubblici come scuole, e privati con mediante l'erogazione di incentivi, come il Superbonus 110;

- Mettere in sicurezza il territorio limitando i rischi idrogeologici, salvaguardare la biodiversità e le aree verdi ed eliminare l'inquinamento del terreno e delle acque.



La suddivisione dei fondi della Missione2 tra le quattro componenti. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

La terza Missione è “*infrastrutture per una mobilità sostenibile*” ripercorre i passi della strategia per la mobilità intelligente e sostenibile formulata dall’*European Green Deal*. Si propone l’obiettivo di costruire una nuova rete di infrastrutture più digitalizzata e moderna che permetta una mobilità sostenibile entro il 2026.

Prevede due componenti:

- Investimenti sulla rete ferroviaria poiché non disponiamo di un sistema omogeneo e adeguato. L’obiettivo è migliorare la qualità e la diffusione del servizio ferroviario. Si riscontra, a questo proposito, che la rete ad alta velocità si interrompe alla Napoli/Salerno ed anche in parte del territorio centrale e di collegamento tra Est-Ovest del territorio italiano vi sono zone disconnesse. La conseguenza è che circa il 90% degli italiani per effettuare spostamenti predilige l’utilizzo di automobili ed in termini di merci circa il 54,5% viene trasportata mediante strada e circa l’11 % su rotaia (a differenza della media europea che è 18,7%). La “Strategia per una mobilità intelligente e sostenibile” della Commissione europea ha individuato come obiettivo di raddoppiare lo spostamento ferroviario ad alta velocità entro il 2030, triplicandolo entro il 2050, e di amplificare il movimento delle merci su rotaia del 50% entro il 2030

e di raddoppiarlo entro il 2050⁶². Il potenziamento delle reti ferroviarie porterebbe a un duplice vantaggio: ridurre il gap tra Nord e sud del paese e permettere un trasporto di merci e persone più efficiente e diffuso.

Inoltre, questo permetterebbe una diminuzione della mobilità su quattro e due ruote, che comporterebbe di conseguenza la diminuzione dell'inquinamento.

- Intermodalità e logistica integrata che prevede il rinnovamento del sistema della logistica.

I fondi assegnati alla terza missione provenienti dal fondo del PNRR sono 25,40 miliardi di euro, ai quali si sommano 6,06 miliardi erogati mediante il Fondo complementare⁶³.



Suddivisione percentuale dei fondi della Missione3 tra le due componenti. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Riconoscendo l'istruzione come elemento fondamentale per lo sviluppo dell'Italia, e per alimentare il capitale umano, viene creata la quarta Missione che prende il nome di *istruzione e ricerca*. Essa prevede investimenti e riforme per migliorare il sistema scolastico rinnovando le metodologie didattiche rendendole multidisciplinari e interattive. Lo scopo finale è quello di dare alle generazioni

⁶² *Ibidem*

⁶³ ItaliaDomani, Infrastrutture per una mobilità sostenibile

future le competenze necessarie per affrontare il mondo del lavoro e le sfide del futuro. L'istruzione così concepita diventa uno strumento per formare i futuri cittadini, responsabili verso i problemi sociali, economici e culturali del Paese e sensibili verso le questioni ambientali e di trasformazione digitale.

I fondi sono divisi in due Componenti:

- Incremento dell'offerta formativa, a partire dagli asili nido fino all'università;
- Costruire una rete più solida tra la ricerca e l'impresa

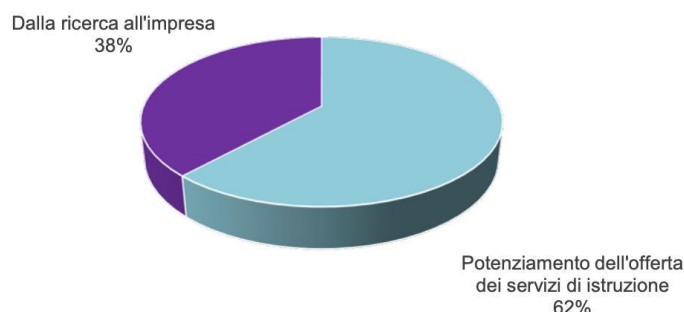
Sono individuati diversi obiettivi per la prima Componente della quarta Missione:

- Formare il personale scolastico attraverso percorsi di formazione distribuiti durante tutto l'arco della carriera capaci di sviluppare competenze didattiche digitali;
- Lavorare per eliminare il divario tra livelli differenti di istruzione tra nord e sud del primo e secondo ciclo di studi della scuola secondaria di secondo grado;
- Per incentivare l'occupazione femminile e aumentare l'offerta formativa fin dalla prima infanzia, viene previsto un incremento di 264.480 posti negli asili nido
- Migliorare la formazione universitaria ampliando l'offerta formativa per favorire un'istruzione più digitalizzata, in un clima più internazionale e innovativo;
- Viene prevista la creazione di due tipologie di strumenti innovativi volti ad aiutare gli insegnanti e gli studenti nei percorsi d'apprendimento digitale: tre Teaching and Learning center (TLCs) e tre Digital Education Hubs (DEH);
- Viene prevista l'estensione del numero di borse di studio per i dottorati di ricerca per la PA e per incentivare la ricerca vengono stanziati, secondo quanto indicato dal Piano, 600 milioni di euro per i progetti presentati da giovani ricercatori
- Potenziare nuove metodologie didattiche, non più solamente incentrate sulla lezione frontale, ma promuovere un approccio capace di sviluppare capacità

quali il pensiero critico, il *problem solving*, il lavoro di squadra ovvero tutte le capacità che sono richieste nel mondo del lavoro.

Lo scopo della seconda Componente è quello di formare persone altamente qualificate e che possiedono le competenze tecnico-scientifiche richieste dal nuovo mondo del lavoro, sempre più digitalizzato.

I fondi assegnati alla quarta missione provenienti dal fondo del PNRR sono 30,88 miliardi di euro, ai quali si somma 1 miliardo erogato mediante il Fondo complementare e 1,93 dal REACT EU⁶⁴.



La suddivisione percentuale dei fondi della Missione4 tra le due componenti.
Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

La quinta missione è intitolata *Coesione e inclusione* e rappresenta uno dei temi strategici del piano, insieme a transizione verde e digitalizzazione. Lo scopo di questa missione è quello di favorire l'occupazione giovanile e femminile e quindi, creare un mercato del lavoro più inclusivo privo di discriminazioni di genere ed età e che elimini i divari tra centro e periferie, e nord e sud; rafforzare il sistema di politiche sociali e promuovere nuove misure per le categorie più vulnerabili; aumentare la coesione territoriale del nostro Paese.

La Missione si divide in tre componenti:

- Politiche per il lavoro;

⁶⁴ ItaliaDomani, "Istruzione e Ricerca"

- Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore;
- Interventi speciali per la coesione territoriale.

Con un tasso di disoccupazione giovanile pari al 23,1% secondo i dati ISTAT a giugno 2022, e un tasso di disoccupazione del 8,1%, e un *gender pay gap* (differenza tra stipendio tra uomini e donne a parità di mansione) del 4,2%. Questi dati sono tra i più allarmanti in Europa e per tale ragione il Piano intende lavorare sulle politiche per il lavoro. Tali politiche intendono aumentare il tasso di occupazione incentivando l'entrata delle donne nel mondo del lavoro, rafforzando i centri per l'impiego e i percorsi di formazione e fornire, nell'ambito dell'istruzione, le competenze richieste dal mondo del lavoro. Per creare un mercato del lavoro più equo viene introdotto un *Sistema di certificazione della parità di genere* ovvero un sistema nazionale di certificazione che incentivi le imprese a adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere⁶⁵.

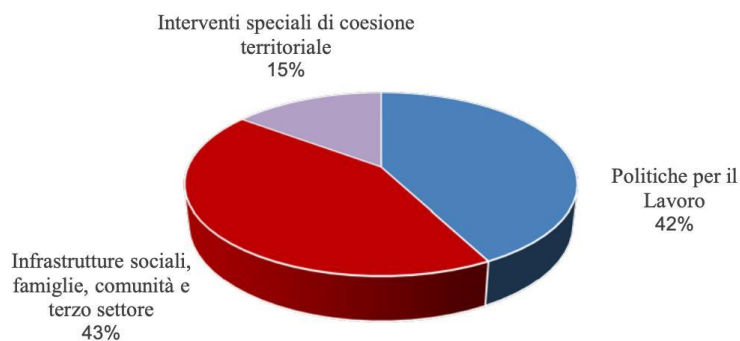
In secondo luogo, la seconda Componente, intende promuovere investimenti a favore delle politiche di welfare a favore dei soggetti vulnerabili e della famiglia. Per quanto concerne la famiglia, il PNRR si coordina con il *Family act* che prevede *l'assegno unico per i figli*, ovvero un supporto economico, universale e proporzionale all'indicatore ISEE (indicatore situazione economica equivalente); protezione sociale; misure volte a sostenere sia l'educazione dei figli a carico; incentivi all'autonomia finanziaria dei giovani.

Oltre alle misure a sostegno delle famiglie il PNRR intende sostenere le persone più vulnerabili, intese come anziani, persone non autosufficienti e persone con disabilità, rafforzando i servizi sociali.

Infine, la terza componente, intende supportare la riqualificazione delle aree confiscate alle mafie, delle aree disagiate dove è diffuso un alto tasso di criminalità e dispersione scolastica (definite zone ZES- zone economiche speciali-); rendere più efficiente l'erogazione dei servizi pubblici e aumentare la coesione territoriale.

⁶⁵ (CONFCOMMERCIO, 2021)

I fondi assegnati alla quinta missione provenienti dal fondo del PNRR sono 19,81 miliardi di euro, ai quali si sommano 2,77 miliardi erogato mediante il Fondo complementare e 7,25 dal REACT EU⁶⁶.



La suddivisione percentuale dei fondi della Missione 5 tra le tre componenti. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

In relazione alla recente crisi pandemica la quale ha messo a dura prova il sistema sanitario nazionale e che ha confermato l'importanza di possedere servizi sanitari pubblici adeguati alle nuove sfide mediche, l'ultima missione è quella intitolata *Salute*. L'esperienza pandemica ha sottolineato e ha fatto emergere le problematiche del sistema nazionale sanitario. Queste sono da ricondurre a: significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio; un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali; (iii) tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni; una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari⁶⁷.

La Missione si articola in due Componenti:

⁶⁶ Italiadomani, Inclusionione e coesione

⁶⁷ Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"*

- Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale.

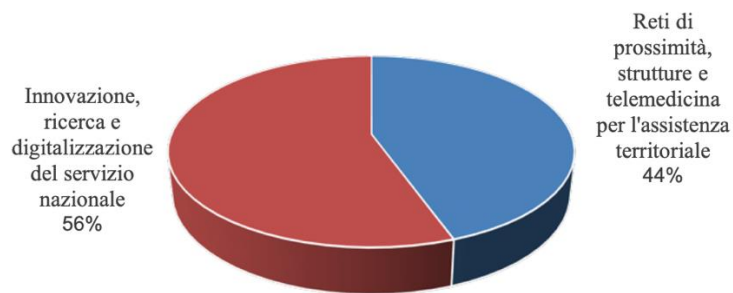
Si intende rafforzare i servizi sanitari offerti nel territorio e creare nuovi centri per l'erogazione di prestazioni mediche. Un di questi è la creazione delle Case della Comunità e degli Ospedali di Comunità. Queste nuove strutture nascenti saranno delle strutture polifunzionali dove saranno presenti specialisti di vari ambiti: pediatri, assistenti sociali, medici di medicina generale... Tali strutture diventeranno un punto di riferimento per la popolazione. Il piano prevede l'apertura entro il 2026 di 1.288 Case della Comunità.

Per quanto concerne la medicina, il piano intende finanziare rafforzare l'assistenza territoriale e domiciliare aumentando il numero di prestazioni erogate direttamente nelle case dei malati.

- Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale che prevede la digitalizzazione dei fascicoli medici (FSE) e l'ammodernamento delle strutture e degli strumenti sanitari. Infine, la Missione, destina una quota rilevante di risorse rivolte alla ricerca per ospedali più sicuri e verdi, per rafforzare il capitale umano e favorire il progresso scientifico e l'innovazione tecnologica. Si intende offrire più borse di studio per la formazione di medici e incrementare i progetti formativi per il personale sanitario.

I fondi assegnati alla sesta missione provenienti fondo del PNRR sono 15,63 miliardi di euro, ai quali si sommano 2,89 miliardi erogato mediante il Fondo complementare e 1,71 dal REACT EU⁶⁸.

⁶⁸ Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"*



Suddivisione percentuale dei fondi della Missione6 tra le due componenti. Fonte: Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Il Piano, oltre che realizzare la transizione ecologica e la digitalizzazione del Paese, vuole essere un'opportunità per apportare cambiamenti strutturali per le persone con disabilità, per i giovani, per le donne, ed eliminare i divari tra le diverse aree geografiche. Per tale ragione vengono identificate tre priorità trasversali a tutte le Missioni: politiche per i giovani, politiche per le donne e politiche per eliminare il divario tra il Nord e il Mezzogiorno.

Il Piano riconosce i giovani come i protagonisti strategici dello sviluppo dell'Italia e per tale ragione il PNRR si propone l'obiettivo di aumentare l'occupazione giovanile attraverso una formazione più attenta alle richieste del mercato, e incentivi per le aziende che assumono giovani lavoratori. La focalizzazione del PNRR sui giovani è stata essenziale alla luce dei dati emersi, e riportati dallo stesso PNRR.

Emerge, infatti, non solo che durante la crisi pandemica i giovani sono stati la categoria più colpita, ma che è aumentato il tasso di NEET ovvero dei giovani che non lavorano e non studiano sono il 27,8 per cento. Tale dato è il più elevato in Europa dove la media è di 16,4%. Inoltre, dai dati ISTAT emerge che a febbraio 2021, il tasso di occupazione è diminuito di 14,7 punti percentuali tra la popolazione di età compresa tra i 25-34 anni e che circa 258 mila giovani hanno perso il posto di lavoro durante la crisi pandemica.

In linea con le direttive dell'UE, che ha dichiarato il 2022 l'anno dei giovani rafforzando i programmi Erasmus+ e il Corpo europeo di solidarietà, anche il Paese

vuole invertire l'andamento poco virtuoso promuovendo strategie per diminuire il numero dei NEET e aumentare il tasso di occupazione.

Per realizzare questa inversione di tendenza il PNRR prevede di agire seguendo una strategia basata su tre direttive: *emersione, ingaggio e attivazione*.

Emersione, intesa come sviluppare strategie per individuare i giovani che si trovano in questa condizione perché spesso coinvolti in condizioni familiari complesse, senz'altro o dipendenti da sostanze;

Ingaggio, inteso come coinvolgere concretamente i giovani, utilizzando strategie anche innovative come quelli che utilizzano il digitale, lo sport, il teatro....

Attivazione, inteso come coinvolgere e sviluppare una rete capillare e attiva nel territorio di spazi dedicati ai giovani e all'impiego giovanile come i centri per l'impiego, Sportelli, e l'avvio del portale Giovani2030 ovvero *“la piattaforma online nata con l'obiettivo di diventare la casa digitale dei giovani”, ovvero il punto unico di accesso per i giovani dai 14 ai 35 anni, a tutte le informazioni utili per orientare le scelte del proprio futuro nell'ambito della formazione, del volontariato, del lavoro, delle iniziative internazionali e culturali, su tutto il territorio nazionale⁶⁹”*.

La discriminazione di genere in Italia è ancora molto presente e si riversa anche nel mondo del lavoro sottoforma di tre criticità: gender wage gap; accessibilità; occupazione.

Secondo i dati Istat il tasso di partecipazione delle donne al mondo del lavoro è inferiore alla media europea. Si registra che solo il 53,1 delle donne è impiegato nel mondo del lavoro, contro una media europea del 67,4 per cento e il divario di genere nel tasso di occupazione nel 2019 è pari al 19,8%. Anche se entrate nel mondo del lavoro risulta essere una discriminazione di salario a parità di mansioni, un'inaccessibilità a cariche dirigenziali e una larga diffusione del precariato. Questa condizione è alimentata dalla presenza insufficiente di servizi dell'infanzia e scarse policies, condizione che costringe le donne a scegliere tra vita familiare e carriera lavorativa, costringendole ad abbandonare il lavoro.

⁶⁹ Piano Neet 2022

Per colmare tali disuguaglianze il PNRR prevede la realizzazione di un ampio programma volto a incentivare la partecipazione femminile al mercato del lavoro e a eliminare gli ostacoli che impediscono l'occupazione femminile. Dunque, il PNRR segue le direttive elaborate dalla Strategia nazionale per realizzare la parità di genere 2021-2026, che a sua volta prende ispirazione dalla Strategia europea per la parità di genere 2020-2025⁷⁰.

Tale obiettivo viene realizzato incrementando i numeri strutture d'accoglienza per la prima infanzia, promuovendo le materie STEM nelle scuole superiori, potenziando il sistema di welfare, prevedendo dei fondi per supportare e incoraggiare l'avvio di imprese a conduzione femminile.

La crisi pandemica, oltre ad aver colpito maggiormente i giovani e le donne ha avuto conseguenze più acute nel Mezzogiorno. Per tale ragione ultimo obiettivo trasversale alle sei missioni è quello di ridurre il divario territoriale tra Nord e Sud. Viene riconosciuta l'importanza di rendere più omogeneo e uniforme il livello di sviluppo economico, del mercato del lavoro, delle infrastrutture e degli standard d'istruzione e del sistema pubblico sanitario. Il Piano evidenzia che è presente il livello di produttività inferiore, il sud produce solo un quarto del PIL nazionale, la mancanza di capitale umano alimentata dall'emigrazione dei giovani al Nord o all'estero, e l'inefficienza dei servizi della PA e delle infrastrutture causati dal dimezzamento degli investimenti nell'ultimo decennio.

Il PNRR, dunque, intende colmare queste disomogeneità ed essere una nuova occasione per rilanciare il Mezzogiorno puntando ed equilibrare il grado di sviluppo territoriale.

Secondo quanto stabilito dal Piano il Governo ha deciso di investire il 40 per cento dei fondi che l'UE ha deciso di stanziare, che corrispondono a circa 82 miliardi. Per il resto delle Regioni viene previsto l'erogazione del 34 per cento.

Il Piano intende attuare riforme per migliorare la pubblica amministrazione per renderla più efficiente e digitalizzata e aumentare i posti di lavoro.

⁷⁰ Documenti Camera Legislazione e politiche di genere

La terza Missione prevede che vengano rafforzate le reti regionali e d’alta velocità creato una rete capillare anche nel sud dove ora si registra un netto svantaggio rispetto al nord. Questo permetterà un maggiore sviluppo e sarà un deterrente all’abbandono delle aree meno servite. Per quanto concerne la Missione “istruzione e ricerca” (quarta) vengono destinati 14,63 milioni di euro per aumentare l’offerta dei servizi della prima infanzia, contrastare l’abbandono scolastico e contrastare la povertà educativa. Ulteriore grande problema del Sud è la criminalità organizzata. Si rileva che nel 2019 sono stati confiscati complessivamente 4.901 beni. Il Piano stanziava un programma straordinario di 300 milioni per riqualificare gli edifici confiscati e convertirli in luoghi per i servizi alla popolazione⁷¹. Inoltre, si intende migliorare il mercato del lavoro. Si prevedono leggi più severe in materia di caporalato e lavoro “sommerso” allo scopo di creare un mercato del lavoro più concorrente, appetibile e aumentare la produttività. Infine, la sesta Missione prevede l’allocazione di sei milioni di euro per omogenizzare i servizi medici dato che il sistema sanitario nazionale viene gestito dalle Regioni e questo crea una differenziazione della qualità delle prestazioni mediche offerte.



Infografica elaborazione dati personale della distribuzione dei fondi del PNRR delle sei missioni destinati al Mezzogiorno.

Il Piano di Ripresa e resilienza ha lo scopo di affrontare e migliorare le criticità del nostro paese e le conseguenze derivanti dalla crisi pandemica. Per tale ragione, sostanzialmente, il PNRR è un piano di riforme che il governo si impegna a

⁷¹ p.40 del PNRR

realizzare entro le scadenze prestabilite. Come sottolinea il Piano *le riforme devono incrementare l'equità, l'efficienza e la competitività e devono considerarsi, allo stesso tempo, parte integrante dei piani nazionali e catalizzatori della loro attuazione.*

Il testo del Piano prevede tre tipologie di riforme:

- Orizzontali o di contesto
- Abilitanti
- Settoriali

Le riforme orizzontali sono quelle che riguardano l'interesse generale del Piano, trasversali a tutte le Missioni e che sono fondamentali per l'intero ordinamento. Hanno l'obiettivo di migliorare

l'efficienza, l'equità e la competitività. Vengono individuate due riforme orizzontali: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario. Si vuole riformare la PA poiché è stata individuata come punto debole dell'Italia dalla stessa Commissione che invita l'Italia a snellire e modernizzare le procedure. Causa va ricercata nell'assenza di ricambio generazionale con un'età media di 50 anni, la presenza di procedure complesse e lunghe; scarsità di competenze e problemi strutturali.

La Commissione ha anche evidenziato con il richiamo del 2019 e 2020 nelle *Country Specific Recommendations* che il sistema della giustizia italiano deve essere modificato perché i processi hanno una durata media superiore alla media europea e questo risulta dannoso sia per il sistema della giustizia in sé, in quanto perde di credibilità, sia è lesivo degli interessi della parte lesa. Il Piano riconosce l'urgente necessità di migliorare il sistema giudiziario.

La riforma della giustizia prevede di intervenire in 5 aspetti critici:

- interventi sull'organizzazione digitalizzando il deposito degli atti
- riforma del processo civile e *Alternative Dispute Resolution (ADR)* incrementando l'utilizzo dell'arbitrato, della negoziazione e della mediazione;
- riforma della giustizia tributaria;

- riforma del processo penale prevedendo *entro il 2026 la riduzione del 25% della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio*;
- riforma dell'Ordinamento giudiziario.

Per quanto concerne il punto quattro occorre sottolineare che il 4 agosto 2022, quando il Consiglio dei ministri ha approvato in esame preliminare i 99 articoli di cui si comporrà il nuovo testo normativo concernente la procedura penale, il sistema sanzionatorio e la giustizia riparativa. Il nuovo testo di decreto legislativo, volto a riformare il sistema di giustizia penale, andrà ad attuare la legge n.134 del 27 settembre 2021. Ora lo schema del decreto legislativo proposto dalla ministra della Giustizia Marta Cartabia, sarà sottoposto all'esame delle commissioni parlamentari che avranno 60 giorni per esprimere un parere obbligatorio, ma non vincolante.

Le riforme abilitanti, invece, sono quelle che sono necessarie per permettere l'attuazione del Piano e rimuovono le problematiche di natura amministrativa, regolativa e procedurale. Tra queste ritroviamo quelle per la semplificazione della legislazione che ha lo scopo di creare un corpo normativo più chiaro e quelle per la promozione della concorrenza.

Infine, le riforme settoriali sono quelle che sono più specifiche e legate alle singole aree di intervento delle Missioni e introducono regimi regolatori. Una di queste, per esempio, è la riforma che introduce le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili.

CAPITOLO III: Il Bosco dello Sport

Il ruolo delle Regioni e dei Comuni nel PNRR

Come già precedentemente ricordato la governance del PNRR è stata definita dal decreto-legge del 31 aprile 2021 n.77. L'articolazione del modello di governance adottata dal governo italiano per l'elaborazione e la messa in atto del PNRR può essere definita multilivello, ovvero distribuita a livelli differenti di amministrazione.

Dall'analisi della prassi generativa del PNRR è emerso il ruolo marginale che hanno acquisito gli enti locali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni), poiché è stata sviluppata un tipo di governance *top-down*, tendendo ad accentrare le funzioni a livello centrale (Istituto di studi sui sistemi regionali, 2022). Le Regioni vengono considerate meri soggetti attuatori, anziché entità avente potestà legislativa, mentre le amministrazioni centrali sono gli unici soggetti deputati a definire le linee guida d'azione e priorità le priorità per la nazione.

Questa tendenza risulta disfunzionale alla realizzazione di una dialettica virtuosa tra Stato-Regioni.

La prassi istituzionale prevede che il dialogo tra stato e regioni debba avvenire attraverso i canali ufficiali delle cosiddette "Conferenze". Esse sono la Conferenza Stato-regioni (CSR), organo collegiale che lavora per garantire una collaborazione tra Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano e Stato, e la Conferenza Unificata (CU), composta sia dai membri della CSR sia dai rappresentanti della Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

Lo studio condotto da Stefania Profeti e Brunetta Baldi, in merito al confronto degli ordini del giorno delle convocazioni nella fase del governo Conte, dimostra che le Conferenze istituzionali Stato-regioni e la Conferenza Unificata non sono mai state convocate. Durante il governo Draghi, la situazione non è migliorata, poiché viene scelta la CU come sede ufficiale per comunicare, ma non viene mai interpellato il CSR (Profeti; Baldi, 2021).

Altra istituzione regionale esclusa nella fase di stesura del Piano è la CR (Comitato delle Regioni). Essa si occupa di garantire un coordinamento e uno scambio politico con le amministrazioni centrali. Si riunisce 5 volte in via ufficiale e 6

informalmente. Per colmare la mancanza di coinvolgimento elabora 4 documenti volti a interpellare il governo sul ruolo che dovranno avere le Regioni.

Essi sono: Indagine conoscitiva delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*», 8 settembre 2020; «Posizione sulle modalità di partecipazione delle regioni e delle province autonome alla programmazione delle risorse del piano nazionale di recupero e resilienza (PNRR)» 14 settembre 2020; «Indagine conoscitiva delle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund*», 28 settembre 2020; «Priorità delle Regioni per il programma Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR)», 3 dicembre 2020 (Baldi; Profeti, 2021).

Le richieste che vengono avanzate non ottengo però risposta. A questo proposito si registra un'assenza di riscontro alla domanda di maggiore partecipazione alla Cabina di Regia e al ruolo che dovranno assumerne all'interno del PNRR.

Conseguentemente al mancato assolvimento delle richieste avanzate e del mancato coinvolgimento delle regioni nella Cabina di Regia, quali enti che rappresentano gli interessi locali, esse accusano il governo di non rispettare il principio costituzionale di “*leale collaborazione e riparto delle competenze*”, il quale trova legittimazione all'art.5 Costituzione. L'atto decisivo avviene con la scrittura di una lista di emendamenti con il quale le regioni minacciano il governo rivolgersi alla Corte costituzionale⁷².

Il rispetto di tale principio è fondamentale perché guida la coesistenza tra competenze statali e regionali, sia in quanto preordinate al raggiungimento di compiti comuni nella stessa materia (le interferenze c.d. *orizzontali*), sia riferite a settori diversi (interferenze c.d. *verticali*)⁷³.

La tensione creatasi tra governo-Regione durante l'elaborazione del PNRR, viene mitigata dall'intervento del Ministro per gli affari regionali, il quale introduce una rappresentanza alla Cabina di Regia nazionale per l'attuazione del PNRR attraverso

⁷² Regioni.it n. 4080 del 28 maggio 2021. Lettera della CR Prot.n. 3950/C1AI/C3UE. Elenco emendamenti richiesti e commento critico alla bozza del decreto Prot. n. 21/74/CRFS/C1-C3.

⁷³ (Tubertini, C)

il presidente della CR ma solo nel caso siano esaminate questioni che riguardano più Regioni⁷⁴.

Le Regioni ottengono una voce nella fase di scrittura del Piano mantenendo però un ruolo che appare sempre marginale, confermando la tendenza ad un approccio *top-down* anziché *peer-to-peer*. Tale debolezza in fase di progettazione, dovrà essere superata in fase di attuazione se si vorranno creare progetti validi.

Infatti, è nella fase dell'attuazione che le regioni e gli enti locali sono chiamati ad agire. Il sito del governo *«prevede una responsabilità diretta dei ministeri e delle amministrazioni locali per la realizzazione degli investimenti e delle riforme entro i tempi concordati, e per la gestione regolare, corretta ed efficace delle risorse. È previsto un ruolo significativo degli enti territoriali, a cui competono investimenti pari a oltre 87 miliardi di euro»*.

Dunque, è proprio nella fase di attuazione che sono chiamate ad intervenire, ma in questo modo corrono il rischio *“di finire ai margini, a fronte di un attivismo statale che le confina a meri soggetti attuatori”*⁷⁵.

Riprendendo, questi dati dimostrano uno scarso, se non nullo, coinvolgimento degli enti locali e una visione che sminuisce le Regioni equiparandole al resto delle autonomie locali, dimenticandosi che avrebbero diritto a un coinvolgimento più ampio giacché detengono una competenza legislativa e programmatica in molte aree primarie del PNRR. Il ruolo che esse assumono viene giustificato dalla necessità di creare un Piano in tempi brevi e dalla necessità, dunque, di creare meno diatribe possibili con lo scopo di velocizzare i tempi di definizione.

Terminata una prima fase di progettazione del piano, ora ci troviamo in una seconda fase dove è molto più richiesta la presenza degli enti locali. Secondo quanto prevede il PNRR circa il 36% delle risorse disponibili sono riferite a progetti localizzabili a livello regionale e locale. Inoltre, considerando le misure 5 e 6, il 93% delle risorse

⁷⁴ (Baldi, Profeti, 2021)

⁷⁵ (Cesare, M.)

disponibili è destinato agli enti locali, mentre nel caso della missione “Salute” il 97% delle risorse è destinato alle Regioni⁷⁶.

È la figura amministrativa del comune la prima che incontra la cittadinanza, che più direttamente conosce quali sono i reali bisogni delle persone e che dunque è la più adatta a progettare gli interventi sul territorio.

I Comuni e le Città metropolitane hanno il compito di accogliere la domanda, partecipare e somministrare i progetti alle amministrazioni centrali attraverso la partecipazione ai bandi e farsi carico della realizzazione dei progetti.

La strada verso l’attuazione non sarà priva di difficoltà. La più grande sfida a cui andranno incontro sarà quella di superare la mancanza di personale altamente qualificato e la crescente scarsità di personale dovuta soprattutto alla digitalizzazione delle procedure della PA.

Saranno titolari di progetti per un totale di circa 28 miliardi che riguardano:

- la realizzazione di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti
- lo sviluppo del trasporto rapido di massa
- la riqualificazione degli edifici scolastici
- l’efficientamento energetico dei comuni e la valorizzazione del territorio
- il piano per gli asili nido
- la riqualificazione dei borghi
- il piano per l’estensione delle mense e del tempo pieno
- la rigenerazione urbana

Per affrontare le sfide e le opportunità di miglioramento sarà essenziale per i comuni dotarsi di una macchina amministrativa che sia efficiente e investire in personale qualificato, capace di cogliere quali sono i reali bisogni della cittadinanza e tradurli in progetti concreti.

Realizzazione locale della Missione 5 Componente2: *Il Bosco dello Sport*

⁷⁶ (Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati)

Il Piano di Ripresa e Resilienza prevede lo stanziamento di fondi per finanziare progetti sviluppati dai comuni, dalle Città metropolitane e dalle Provincie poiché identificati come soggetti attuatori del Piano.

Ne discende che PNRR ha dirette ripercussioni sulla progettazione del territorio, infatti, secondo quanto cita il PNRR, aspetta “*alle amministrazioni locali la realizzazione degli investimenti e delle riforme entro i tempi concordati, e la gestione regolare, corretta ed efficace delle risorse*”⁷⁷.

Focalizzando l’analisi nella Missione5, Componente2 è prevista la creazione di infrastrutture e coinvolge direttamente la progettazione urbana ed extraurbana. Prevede per le città Metropolitane la progettazione di piani urbani integrati finalizzati a diminuire la ghettizzazione economica, sociale e culturale delle periferie, aumentare la coesione e l’integrazione tra i servizi offerti dai centri delle città e le aree limitrofe, il recupero di aree degradate attraverso la riqualificazione di spazi pubblici e interventi specifici volti a creare nuovi spazi destinati allo sport, alla cultura e all’istruzione.

In questa cornice si sviluppa il progetto proposto, e in seguito approvato, dal Comune di Venezia insieme alla Città Metropolitana di Venezia.

A fine marzo 2022 viene presentato dal sindaco Luigi Brugnaro al Consiglio Comunale il piano per la realizzazione del Bosco dello Sport, il quale fa parte di un progetto più ampio, il “*PIÙ SPRINT*” (Piano Integrato Urbano per SPORT Rigenerazione Inclusione Nel Territorio metropolitano veneziano). Questa proposta non è rappresenta una novità assoluta perché già negli anni ’90 il sindaco Maurizio Zamparini ne propose uno simile per la realizzazione di una Cittadella sportiva. Il nuovo progetto però acquisisce connotati nuovi, più attenti all’ambiente, all’insegna della sostenibilità ambientale e della viabilità sostenibile.

Il 21 aprile 2022, il Sindaco del Comune di Venezia, ha reso pubblica la notizia dell’approvazione, con 21 voti favorevoli e 12 contrari, del progetto che prevede la realizzazione del Bosco dello Sport di Venezia. In seguito all’approvazione comunale, il progetto è stato inviato a Roma dove, dopo uno scambio dialettico tra amministrazioni comunali e governative, è stato inserito tra i 31 piani presentati dalle Città metropolitane per la riqualificazione urbana che sono stati approvati dal

⁷⁷ Testo PNRR

Decreto a firma dei Ministri Luciana Lamorgese e Daniele Franco in attuazione dei Piani Integrati - M5C2 – Investimento 2.2» nell'ambito del PNRR.

Le 31 proposte si riferiscono a Piani dal valore non inferiore di 50 milioni di euro presentati dalle Città Metropolitane con lo scopo di riqualificare e migliorare le aree urbane per creare spazi sostenibili e che permettano di offrire nuove tipologie di servizi alla cittadinanza.

La città metropolitana di Venezia ha presentato come progetto faro la creazione del Bosco dello sport in quanto sarà un progetto che ha lo scopo di creare nuovi luoghi di aggregazione, un nuovo luogo per lo sport amatoriale e professionale, locale e internazionale, un nuovo spazio verde e permettere la riqualificazione del territorio. Questo progetto intende realizzare un polo sportivo-multifunzionale dedicato allo sport, all'educazione e all'intrattenimento nella cittadella di Tessera (VE). È prevista la progettazione di un luogo attivo 7 giorni su 7 e 24/24, che prevede di ospitare una arena che può accogliere fino a 10.000 persone destinato ad ospitare gli sport al coperto e spettacoli; la realizzazione di uno stadio di calcio e rugby e dotato di una capienza di 16.000 persone; un'area educational e sport destinata ad accogliere luoghi dove poter ospitare strutture sportive con dimensioni inferiori, una piscina olimpica⁷⁸.

Il parco si estenderà in un'area di 115 ettari complessivi, di cui 41 effettivi saranno destinati a strutture sportive, 15 a verde attrezzato, 10 per le aree di parcheggio e verde, altri 16 ettari per le infrastrutture e l'accessibilità dall'aeroporto, e i rimanenti 58 ettari saranno destinati alla realizzazione di connessioni ciclabili con il Bosco di Mestre e i già presenti percorsi ciclabili metropolitani. Fondamentale sarà anche la scelta consapevole dei materiali edili, privilegiando il vetro e materiali di riciclo, e mettendo in primo piano l'efficienza energetica e l'impatto zero sull'ambiente. Dal progetto iniziale degli anni Novanta vengono escluse i 600 mila metri cubi che prevedevano la realizzazione di negozi e alberghi, risultando così un progetto più attento alla sostenibilità ambientale.

⁷⁸ Sito Comunale del Comune di Venezia <https://live.comune.venezia.it/it/2022/04/consiglio-comunale-libera-all-accordo-di-programma-la-realizzazione-tessera-del-bosco-dello>

Il progetto si estenderà nell'area che va dal Montiron a Favaro Veneto, dal fiume Dese a Tessera e Campalto⁷⁹.



Comune di Venezia



Progetto Bosco dello sport Tessera (VE)

⁷⁹ Città Metropolitana di Venezia, *Allegato9 Bosco dello Sport*

Il bosco sarà finanziato soprattutto con fondi pubblici ed europei. Secondo quanto riportato dal sito del comune verranno stanziati circa 93.581.321⁸⁰ euro provenienti dal finanziamento PNRR e 78 milioni di euro provenienti dall'avanzo di bilancio delle casse comunali per il 2021, altri 95 dall'accensione di vari mutui e 17 tramite legge speciale già destinati alla realizzazione di infrastrutture migliorare l'accessibilità all'aeroporto di Venezia. Per la realizzazione dell'aria dedicata all'educazione è previsto anche un contributo di investimenti di privati⁸¹.

Per ottenere i fondi stanziati dall'UE il progetto deve essere realizzato entro il 30 giugno 2026.

La realizzazione di questo progetto non è stata esente da critiche. La prima critica sostiene che le istituzioni comunali dovrebbero avere altre priorità di investimento ed affrontare problematiche e bisogni più urgenti della cittadinanza veneziana.

Ulteriore critica, è stata mossa dal Consigliere Comunale Martini, il quale mette in discussione la validità del progetto in quanto esprime la sua perplessità in merito all'effettiva sostenibilità, in quanto per la sua realizzazione è richiesta la cementificazione di ettari di terreno. Di questo terreno parte viene tutt'ora utilizzato per l'agricoltura, e ciò costringerebbe a espropriarlo e a trasferire la piantumazione in altre aree.

Dunque, si tratterebbe di un'opera che potrebbe essere considerata come un'"opera di *greenwhasing*". Tale termine, è ultimamente utilizzato dai media per definire quelle campagne pubblicitarie di grandi multinazionali o dalle istituzioni politiche che sono pura propaganda volte a trasmettere una falsa immagine del prodotto o delle politiche che promuovono.

Il Consigliere Comunale Martini sostiene che il progetto non sia effettivamente utile alla *c.d transizione verde*, e, dunque, utile alla cittadinanza, ma che si tratta solo di un'opera di marketing per "*spennellare di verde progetti in realtà grigi*"⁸².

Egli si interroga in merito alla ragionevolezza del finanziamento con i soldi provenienti dal PNRR del progetto. Al fine di ottenere una risposta chiara e

⁸⁰ Art.4 ACCORDO DI PROGRAMMA per la realizzazione del complesso polifunzionale dedicato allo sport professionistico ed amatoriale, all'educazione e all'intrattenimento, denominato "Bosco dello sport" a Tessera, in variante agli strumenti urbanistici comunali

⁸¹

⁸² Giovanni Andrea Martini, Consigliere Comunale Comune di Venezia

risolutiva, interpella direttamente la Commissione europea. Il 21 aprile 2022 scrive una lettera indirizzata all'istituzione europea dove chiede un parere in merito alla validità e alla pertinenza del progetto presentato dal Comune di Venezia. La Commissione risponde dicendo che essa stessa non è ancora in grado di valutare il Piano Urbano Integrato della città di Venezia poiché non possiede ancora i dati necessari in quanto la presentazione del Piano degli Investimenti è stata fissata per la fine 2022. Inoltre, la commissione sollecita e ricorda all'Italia l'importanza di presentare in tempo i progetti per i quali si vuole ottenere i finanziamenti al fine di permettere un corretto esame e verificare la congruenza rispetto alle Missioni del PNRR e delle normative europee in materia ambientale, habitat e qualità dell'aria e della laguna.

La risposta da parte della Commissione costituisce un segnale che dimostra la connessione tra istituzioni europee e istituzioni locali e conferma il riconoscimento dell'Ue alle regioni quale soggetto attuatore delle disposizioni date dal PNRR. Dall'altro lato però questo feedback non si può ritenere utile a una valutazione del progetto avanzato dal comune poiché assente di parere vincolante da parte della Commissione europea. Manca ancora un parere vincolante del progetto, ma per questo si dovrà aspettare fino al termine del periodo fissato per la valutazione.

CONCLUSIONI

L'obiettivo del presente lavoro è stato quello di delineare le caratteristiche salienti del cambiamento che si è verificato all'interno delle istituzioni europee dopo l'elezione di Ursula von der Leyen, analizzare le diverse proposte presentate per fronteggiare una delle crisi più grandi degli ultimi anni e studiare la risposta presentata dall'Italia: il Piano italiano di Ripresa e Resilienza "*Italiadomani*".

Il lavoro si apre con un'analisi del cambiamento delle istituzioni europee che acquistano la consapevolezza della necessità di adottare un approccio attento allo sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale e umano.

Gli studi teorici hanno fatto emergere che dalla elezione di Ursula von der Leyen nel 2019 l'unione europea ha deciso di adottare un approccio più responsabile per le generazioni future. Riconoscendo il continuo mutamento della condizione umana, influenzata dai sempre più frequenti fenomeni di globalizzazione, inquinamento, crescita demografica e cambiamenti climatici, l'UE ha deciso di adeguarsi ad essi e adottare una linea di indirizzo politico attento alle generazioni future.

Vengono individuati sei elementi sui quali si fonda e dovrà fondarsi lo sviluppo e la crescita dell'Unione Europea: Green Deal europeo; un'economia che lavora per le persone; un'Europa pronta per l'era digitale; proteggere il nostro stile di vita europeo; un'Europa più forte nel mondo; un nuovo slancio per la democrazia europea.

L'approccio allo sviluppo sostenibile assume un significato più ampio includendo sia la necessità di adottare materiale legislativo a tutela dell'ambiente, ma anche approcci volti a realizzare un'Europa più giusta ed equa, più omogenea, il cui obiettivo primario è quello di realizzare il benessere delle popolazioni odierne e future. L'elaborato così individua la necessità di creare dal punto di vista economico un'economia sociale, e dal punto di vista ambientale una responsabilità diffusa.

Nello scenario così delineato viene a inserirsi una crisi senza precedenti, ovvero la Pandemia di Covid-19 che ha messo a dura prova la capacità di resilienza dell'Europa richiedendo di sviluppare una nuova strategia d'azione. Per

fronteggiare le sfide e le conseguenze connesse alla crisi, che da pandemica si trasforma in economica e sociale, viene elaborato un Piano per la ripresa dell'Europa: Next Generation UE. Vengono previsti dalla Commissione 750 miliardi da destinare ai finanziamenti pubblici e per dare risposte concrete alle nuove sfide che gli SM si trovano a dover fronteggiare.

All'interno del Next generation UE si articolano diversi programmi di spesa e tra questi troviamo il Dispositivo di Ripresa e Resilienza, sul quale l'elaborato si è concentrato.

Tale dispositivo, istituito con Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio il 12 febbraio 2021, intende fornire 672,5 miliardi per realizzare la transizione verde, ecologica e digitale nonché promuovere e sostenere la ripresa degli stati parte dall'UE. Secondo quanto indicato dal Regolamento ogni stato ha redatto un proprio Piano Nazionale, il quale individua i settori strategici sui quali gli stati intendono indirizzare le risorse che riceveranno. Ogni Piano poi è stato sottoposto ad un iter che verifica la conformità ai criteri prestabiliti. L'iter termina con l'approvazione da parte del Consiglio dell'UE e solo in seguito a tale procedura di valutazione avviene l'erogazione dei fondi agli stati.

Il Piano italiano è stato approvato dalla Commissione europea in forma definitiva il 13 luglio 2021, e dalla sua analisi è emerso che esso è articolato in cinque missioni, le quali, a loro volta, sono articolate in più Componenti. Questo lavoro di tesi vuole tentare di capire se è possibile classificare dal punto di vista giuridico il Piano. Emerge che il Piano italiano presenta delle caratteristiche inedite. In primo luogo, non risulta mai essere stato approvato con legge ordinaria ma da due Risoluzioni, una della Camera e una del Senato.

Secondariamente, si è cercato di classificare il Piano. La dottrina è giunta alla conclusione che non è possibile identificarlo né come Decreto-legge, né come Decreto legislativo, e tantomeno come legge ordinaria; dunque, assume un valore meramente di indirizzo politico e quindi non giuridicamente vincolante.

In terzo luogo, l'elaborato evidenzia che potenzialmente si sarebbe potuto percorrere la strada della conversione in legge ordinaria, ma questo non era obbligatorio perché, secondo l'art.11 Costituzione, viene riconosciuta la diretta applicabilità dei Regolamenti europei all'ordinamento interno.

L'ultimo aspetto affrontato è il ruolo degli enti locali e dei comuni nella fase di progettazione e di attuazione del Piano. Emerge che, se in una prima fase hanno assunto un ruolo marginale, ora, nella fase di attuazione, sono i principali protagonisti in quanto vengono riconosciuti come polo primario di sussidiarietà.

In questo momento ci troviamo nella fase più complicata del Piano, ovvero la fase che richiede l'attuazione e la realizzazione delle riforme e degli investimenti annunciati. L'Italia se vorrà ottenere i fondi pattuiti dovrà raggiungere tutti gli obiettivi rispettando le scadenze concordate. Ricevere i fondi dall'Unione Europea è essenziale poiché permetteranno la ripresa economica e sociale post-pandemica e consentiranno una trasformazione strutturale virtuosa del Paese.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA:

ANSA.it. 2022. *CRV - PNRR: il Consiglio approva risoluzione sui progetti strategici per il Veneto - Press Release - Veneto*. [online] Available at: <https://www.ansa.it/pressrelease/veneto/2022/03/15/crv-pnrr-il-consiglio-approva-risoluzione-sui-progetti-strategici-per-il-veneto_079ba047-6b52-478f-b6d2-a5baf6b19a9.html>

Baldi, B. Profeti, S. Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Rivista quadrimestrale" 3/2021, pp. 432-457, doi: 10.1483/102156

Bedosti, R. (2021) PNRR e pianificazione del territorio. *Pausania Rivista di Diritto urbanistico*. 21 febbraio 2022 <https://www.pausania.it/pnrr-e-pianificazione-del-territorio-di-raffaella-bedosti/>

Bocchini, F. (2021) *La legge n. 21 del 28 febbraio 2021 e l'art. 81 Costituzione: profili costituzionali*, in *Nomos*, 2021, 1, pp. 23. Disponibile a: <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/francesco-bocchini-la-legge-n-21-del-28-febbraio-2021-e-lart-81-costituzione-profilo-costituzionali/>

Cartei, G. F. (2013) *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile [risorsa elettronica]*. P.20-27 Torino: G. Giappichelli Editore.

Casprini, F., (2021). *PNRR: una sfida per l'Europa. Il Piano italiano in prospettiva comparata*. [ebook] Roma: Luiss Roma. Available at: <http://tesi.luiss.it/31527/1/643352_CASPRINI_FIAMMETTA.pdf>

Catelani, E., (2022) Profili Costituzionali del PNRR. *Associazione costituzionalisti*. [Online] Available at: <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2022-profilo-costituzionali-del-pnrr/profilo-costituzionali-del-pnrr>

Centurelli, G. (2021) Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la «performance» attuativa ed i risultati, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez" 2-3/2021, pp. 651-666, doi: 10.1444/101001

Città Metropolitana di Venezia, *Accordo di programma per la realizzazione del complesso polifunzionale dedicato allo sport professionistico ed amatoriale, all'educazione e all'intrattenimento, denominato "Bosco dello sport" a Tessera, in variante agli strumenti urbanistici comunali*.
File:///Users/monica/Downloads/boscodellosport_schemaadp.pdf

Città Metropolitana di Venezia, (2022) *Allegato9 Bosco dello Sport*, file:///Users/monica/Downloads/Allegato_9%20Vinca_var_bosco_dello_sport.pdf

Commissione europea, (2021) *nextgenerationeu: la Commissione europea approva il piano per la ripresa e la resilienza dell'italia da 191,5 miliardi di €*. Brussels: https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/nextgenerationeu-la-commissione-europea-approva-il-piano-la-ripresa-e-la_it

Confartigianato, L., (2022) 3. *Attuazione e Monitoraggio - Issuu*. [online] issuu. Available at: <https://issuu.com/lapamconfartigianato/docs/pnrr_governo_draghi/s/12187260>

Confcommercio (2021) *Appunti sul PNRR*., Attuazione e Monitoraggio - Issuu. [online] Available at: <https://issuu.com/lapamconfartigianato/docs/pnrr_governo_draghi/s/12187260>

Consiglio europeo, *Un piano per la ripresa dell'europa* <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-recovery-plan/>

Documenti.camera.it. 2022. *Monitoraggio dell'attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza*. [online] Available at: <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28c.pdf?_1642674230424>

Europarl.europa.eu. 2022. *Il Parlamento elegge Ursula von der Leyen Presidente della Commissione | Attualità | Parlamento europeo*. [online] Available at: <<https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190711IPR56824/il-parlamento-elegge-ursula-von-der-leyen-presidente-della-commissione>>

Ec.europa.eu. 2022. *Un'unione più ambiziosa: Il mio Programma per l'Europa. Candidata alla carica di presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen*. [online] Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

Europarl.europa.eu. 2022. *Le soluzioni dell'ue per contrastare i cambiamenti climatici | Attualità | Parlamento europeo*. [online] Available at: <<https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20180703STO07129/1-e-soluzioni-dell-ue-per-contrastare-i-cambiamenti-climatici>>

Falcon, G., (2021) *Viaggio al centro del PNRR. Il Mulino-rivistaweb*, Issue 4, pp. 1-11.

Girardi, M. C., (2021) *il Ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*. *aic*, issue 2, pp. 337-357.

Governo, 2021. Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi. *Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri*
<https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>

Governo italiano, *Piano nazionale di ripresa e resilienza "Italia domani"*
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

Iannella.M, (2020) La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l'ordinamento italiano, *Osservatorio costituzionale*, 2020, 4, pp. 73-96.
Disponibile a: <https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/mario-iannella/la-risposta-europea-alla-cri-si-covid-19-e-le-diverse-interazioni-con-l-ordinamento-italiano>

Italia Open Gov, *Servizi digitali Cittadinanza digitale e Innovazione, Quarto Piano Nazionale d'Azione*
<http://open.gov.it/monitora/9-servizi-digitali/>

Istituto per gli studi di politica internazionale (2021) Che cos'è il Next Generation EU? [online] Available at: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/che-cose-il-next-generation-eu-31129>

Magnani.A, (2022), Next Generation EU, cos'è e come funziona. *Ilsole24ore* [online] [Ilsole24ore.com](https://www.ilsole24ore.com). Available at: <https://www.ilsole24ore.com/art/next-generation-eu-cos-e-e-perche-l-europa-deve-correre-fondi-la-ripresa-covid-adlkpzmb?Refresh_ce=1>

Mainardis, C. Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR, "*Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*" 1-2/2021, pp. 139-153, doi: 10.1443/101369

Manca M.C. Ricciardi, R. (2022) *PNRR, Guida all'applicazione del Recovery Plan negli Enti della P.A.* Maggioli Editore

Marco Brunazzo, (2022) Il Next Generation EU: solidarietà e politica nell'ue della pandemia (doi: 10.1483/103476) *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* (ISSN 1722-1137) Fascicolo 1

Mattarella, F. S. E. B. G., (2021) Il manuale del PNRR. In: F. S. E. B. G. Mattarella, a cura di Milano Finanza, p. 24-40.

Moccia.F, (2022) *La pianificazione territoriale e urbanistica in rapporto al Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza.*

Nicolai, M., (2021) *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) tra indirizzi europei e programmazione italiana: iter attuativo, risorse e progetti del piano del governo.* Maggioli editore

Parlamento europeo, u. S. P., (2019) *Attualità Parlamento Europeo*. [Online] Available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20190711IPR56824/il->

Parlamento europeo, *Il MES, manuale per l'uso*, 6 agosto 2020
<https://www.europarl.europa.eu/italy/it/succede-al-pe/il-mes-manuale-per-l-uso>

Parlamento europeo, *Recovery and Resilience Plans - An overview*, giugno 2021
[https://www.europarl.europa.eu/regdata/etudes/IDAN/2021/659657/IPOL_IDA\(2021\)659_657_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/regdata/etudes/IDAN/2021/659657/IPOL_IDA(2021)659_657_EN.pdf)

Parola, F., (2022) *Chi è Ursula von der Leyen, la nuova Presidente della Commissione europea*. [online] ISPI. Available at: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/chi-e-ursula-von-der-leyen-la-nuova-presidente-della-commissione-europea-23507>

Presidenza del Consiglio dei ministri, *Trasmissione del PNRR al Parlamento*, 25 aprile 2021 <https://www.governo.it/it/articolo/pnrr/16718>

Politichegiovanili.gov.it. (2022) [online] Available at: https://www.politichegiovanili.gov.it/media/fodnvowp/piano_neet-2022_rev-gab.pdf

Rappresentanza in Italia. (2022) *nextgenerationeu: la Commissione europea approva il piano per la ripresa e la resilienza dell'italia da 191,5 miliardi di €*. [online] Available at: https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/nextgenerationeu-la-commissione-europea-approva-il-piano-la-ripresa-e-la_it

Sciortino, A. PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»? *Federalismi.it*, (2021) 18, pp. 235-261. Disponibile a: https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=45768&content=PNRR%2Be%2Briflessi%2Bsulla%2Bforma%2Bdi%2Bgoverno%2Bitaliana%2E%2Bun%2Britorno%2Ball%27indirizzo%2Bpolitico%2B%27%27normativo%27%27%3F&content_author=%3Cb%3Eanto nella%2bsciortino%3C%2Fb%3E

Servizio studi Camera del Senato e Camera dei Deputati, (2022) *Monitoraggio dell'attuazione DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA*. Roma: Available at: http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28e.pdf?_1650387155661

Servizio studi del Senato e della Camera, *Scheda di lettura Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 15 luglio 2021
http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28a.pdf?_1626454372579

Siddi, M. (2020) *The European Green Deal: Assessing its current state and future implementation*.

University Summit (2009) *Declaration on Education and Research for Sustainable and Responsible Development*

Vacca, V. (2021) Guida al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza-PNRR. *Pacini Giuridica*

ELENCO FONTI GIURIDICHE:

A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development [COM(2001) 264]

Banca centrale europea, *Rapporto annuale BCE 2020*, aprile 2021
<https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.it.html#toc4>

Camera dei deputati, *Provvedimento d.l. 77/2021 - Governance del PNRR e semplificazioni*, , 28 luglio 2021
https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1285629.pdf?_1631549305342

Camera dei deputati, 2022. *Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - L'Italia e l'Unione europea - Politica economica e finanza pubblica*. [online] Documentazione parlamentare. Available at:
<<https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

COM (2020) 441 *final* poi diventata *Regolamento (UE) 2020/202094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi del Covid-19*, o Regolamento EURI, o Regolamento NGEU.

Consiglio europeo, *Il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 è stato adottato*, 17 dicembre 2020 <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>

Commissione europea, *Proposta di decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 22 giugno 2021
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM%3A2021%3A344%3AFIN&qid=1624451947771>

Commissione europea, *Valutazione dei piani di ripresa e resilienza Italia*, giugno 2021 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/italy-recovery-resilience-factsheet_it.pdf

Commissione Europea, 2020. *European Economic Forecast Summer 2020, Institutional Paper 132*, Lussemburgo

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM/2020/456.

Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001 - Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo

sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg) [COM(2001) 264 def. - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].

Comunicazione della Commissione del 13 dicembre 2005 sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile - Una piattaforma d'azione [COM(2005) 658 def. - Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale]

Commission staff working document - Guidance to member states - Recovery and Resilience Plans, rin- venibile su https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

Consilium.europa.eu. 2022. *Dispositivo per la ripresa e la resilienza*. [online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/20201006-recovery-resilience-rrf/>

Commissione Europea, 2020. *European Economic. Forecast Summer 2020, Institutional Paper 132*, Lussemburgo

Decreto-legge 1 marzo 2021, n. 22, *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/01/21G00028/sg>

Decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, *Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/05/07/21G00070/sg>

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

Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 14 ottobre 2021, *Modalita' per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione per il PNRR*.

Documenti.camera.it. 2022. *Legislazione e politiche di genere*. N. 62 Quarta edizione. [online] Available at:
<http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ID0007.pdf>

European commission, *European Economic. Forecast Summer 2020, Institutional Paper 132*, Lussemburgo, 1, luglio, 2020

European Commission, annual Sustainable Growth Strategy 2021, 17 settembre 2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>

European Commission.2019. The European Green Deal, COM(2019) 640 final, 11 December. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf.>

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'unione europea (versione consolidata)*, 26 ottobre 2012. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:IT:PDF>

Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, *Regolamento (UE) 2020/852 del parlamento europeo e del consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, 22 giugno 2020 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32020R0852>

Governo,2021. *ItaliaDomani*, Available at: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>
<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>

MEF, 2021. *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*. Available at: <https://www.mef.gov.it/focus/Il-Piano-Nazionale-di-Ripresa-e-Resilienza-PNRR/>

Nazioni Unite.1992. *Dichiarazione sull'Ambiente e lo Sviluppo*, Rio. [online] Available at: <https://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/1992-dichiarazione-rio.pdf>

Parlamento europeo e Consiglio europeo, *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, 10 febbraio 2021 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-75-2020-INIT/it/pdf>

Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19, Bruxelles, 28, maggio, 2020 COM (2020) 441

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience Facility. 14310/20.

Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la pandemia di Covid-19, Bruxelles, 28, maggio, 2020

Politichegiovanili.gov.it. 2022. [online] Available at: <https://www.politichegiovanili.gov.it/media/fodnvowp/piano_neet-2022_rev-gab.pdf>

Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020

Regolamento (UE) 2020/202094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione Europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi del Covid-19, o Regolamento EURI, o Regolamento NGEU.

Regolamento (UE) n. 2021/24, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza

Risoluzione del Parlamento europeo del 23 luglio 2020 sulle conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 (2020/2732(RSP)) (OJ C, C/371, 15.09.2021, p. 110, CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020IP0206>)

Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in Emergency (SURE), si v. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/19/covid-19-council-reaches-political-agreement-on-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure/>, infra al par. 2.3.

Trattato Funzionamento Unione Europea (1957), Art. 312 Comma 2