



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M. FANNO"**

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO, INTERNAZIONALE E  
COMUNITARIO**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**"PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA E INDIRIZZO  
POLITICO"**

**RELATORE: PROF. GIUSEPPE BERGONZINI**

**LAUREANDA: BEATRICE ZARPELLON**

**MATRICOLA N. 2001037**

**ANNO ACCADEMICO 2022 – 2023**

Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.

*I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.*

Firma (signature) .....  .....

## **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e indirizzo politico**

**Sommario:** 1. *Un programma di riforme e di investimenti.* – 1.1. *PNRR: obiettivi e missioni.* – 1.2. *Risorse e mezzi finanziari accessibili.* 2. *Il processo di attuazione del PNRR in Italia.* – 3. *Governance del PNRR in Italia.* – 3.1. *Governo e Parlamento: tra principio monocratico e collegiale.* – 3.2. *Rapporto Stato-Regioni.* – 3.3. *Il ruolo degli enti locali.* – 4. *PNRR: riflessi politici.* – 5. *Riflessioni conclusive.* – *Bibliografia.*

### **1. Un programma di riforme e di investimenti**

La pandemia di Covid-19 si è diffusa rapidamente in tutto il mondo causando una forte crisi economica. Questa recessione si è verificata in un periodo storico caratterizzato da un'evidente necessità di adeguare il modello economico attuale verso una maggiore sostenibilità sociale ed ambientale. L'Unione Europea, come risposta coordinata a questi temi, ha istituito il *Next Generation EU* (NGEU), un programma temporaneo di ripresa e di rilancio delle economie degli Stati membri. Tale iniziativa è stata proposta dalla Commissione europea a maggio 2020, durante lo stato di emergenza Covid-19, e definitivamente approvata dal Consiglio europeo nel mese di luglio dello stesso anno.

Il *Next Generation EU* è uno strumento temporaneo da 750 miliardi di euro che fornisce sostegno agli Stati membri dell'UE per stimolare investimenti e riforme. Si tratta di un'opportunità di rilanciare l'economia europea favorendo l'investimento privato e traendo insegnamento dalla crisi. È un programma di ripresa economica che coinvolge tutti i Paesi dell'Unione e che trova la propria fonte nel regolamento UE del 12 febbraio 2021, n. 241, del Parlamento europeo e del Consiglio. Con l'obiettivo di garantire un sostegno finanziario adeguato, si ritiene opportuno che venga stabilito un contributo massimo per ciascuno degli Stati membri, in considerazione dei costi totali stimati del Piano. Tale sostegno finanziario dovrebbe essere erogato in base ai progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi definiti nel Piano nazionale<sup>1</sup>.

L'Italia ha elaborato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che definisce una serie di target da raggiungere mediante riforme ed investimenti finanziati dalle risorse del *Next Generation EU*.

---

<sup>1</sup> Regolamento del Consiglio europeo del 12 febbraio 2021, n. 241.

## **1.1. PNRR: obiettivi e missioni**

Il Governo italiano ha sviluppato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in conformità con le linee guida fornite dall'Unione Europea. Il processo di approvazione è stato avviato nell'aprile 2021, quando il Governo Draghi ha trasmesso il testo del PNRR al Parlamento. Nei giorni seguenti, il piano è stato inviato alla Commissione europea, che ha provveduto ad accettarlo il 22 giugno. Il 13 luglio 2021, il PNRR è stato ufficialmente approvato con una Decisione di esecuzione del Consiglio Economia e Finanza. Tale approvazione ha consentito all'Italia di beneficiare di un prefinanziamento, fino ad un massimo del 13% dell'importo totale del piano<sup>2</sup>. Il rimanente 87% dei pagamenti verrà effettuato contestualmente al raggiungimento degli obiettivi fissati. Il Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, Roberto Fitto, ha il compito di monitorare e coordinare le riforme del Piano italiano.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si basa su tre pilastri condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale.

Tra il 1999 e il 2019, il PIL italiano ha registrato una crescita complessiva del 7,9%, rappresentando approssimativamente un quarto della crescita osservata in Germania, Francia e Spagna nello stesso periodo. Prima dell'insorgere della pandemia, l'Italia presentava già una fragilità evidente sotto il triplice aspetto economico, sociale ed ambientale. In aggiunta, l'impatto della pandemia Covid-19 sull'economia italiana è stato significativamente più sfavorevole rispetto ad altri paesi europei. Considerando tali circostanze, la digitalizzazione e l'innovazione di processi, prodotti e servizi costituiscono elementi di cruciale importanza per favorire una vigorosa ripresa economica in Italia, in particolare sono fattori necessari per stimolare la modernizzazione del Paese. È essenziale agevolare la promozione di investimenti in infrastrutture, tecnologie e processi digitali per migliorare la competitività italiana e la sua adattabilità ai mutamenti dei mercati<sup>3</sup>.

Il secondo pilastro è rappresentato dalla transizione ecologica, un fattore di grande rilevanza in grado di potenziare la competitività dell'economia italiana, nonché di migliorare significativamente la qualità della vita. La mitigazione delle emissioni inquinanti e la limitazione dell'impatto ambientale derivante dalle attività produttive sono obiettivi primari dell'Agenda 2030 dell'Onu.

L'inclusione sociale costituisce il terzo asse strategico del PNRR, con l'obiettivo di perseguire la parità di genere, la salvaguardia e l'incremento delle opportunità per i giovani,

---

<sup>2</sup> L'Unione Europea, per finanziare il piano italiano, ha stanziato 191,5 miliardi di euro, composti da una percentuale di sovvenzioni a fondo perduto e, per la maggior parte, da prestiti.

<sup>3</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia domani, 2021.

nonché il superamento delle disuguaglianze territoriali. Il PNRR ha introdotto specifiche misure di inclusione sociale per mitigare tali disparità, accentuate dalla pandemia.

La struttura strategica del PNRR si configura come un modello integrato e coordinato finalizzato a promuovere la crescita economica sostenibile. Questo risultato è reso possibile grazie alla focalizzazione mirata sulle sedici componenti che costituiscono le sei missioni principali del piano. Tale approccio permette di affrontare le sfide socioeconomiche attuali e di conseguire gli obiettivi di ripresa e resilienza del Paese.

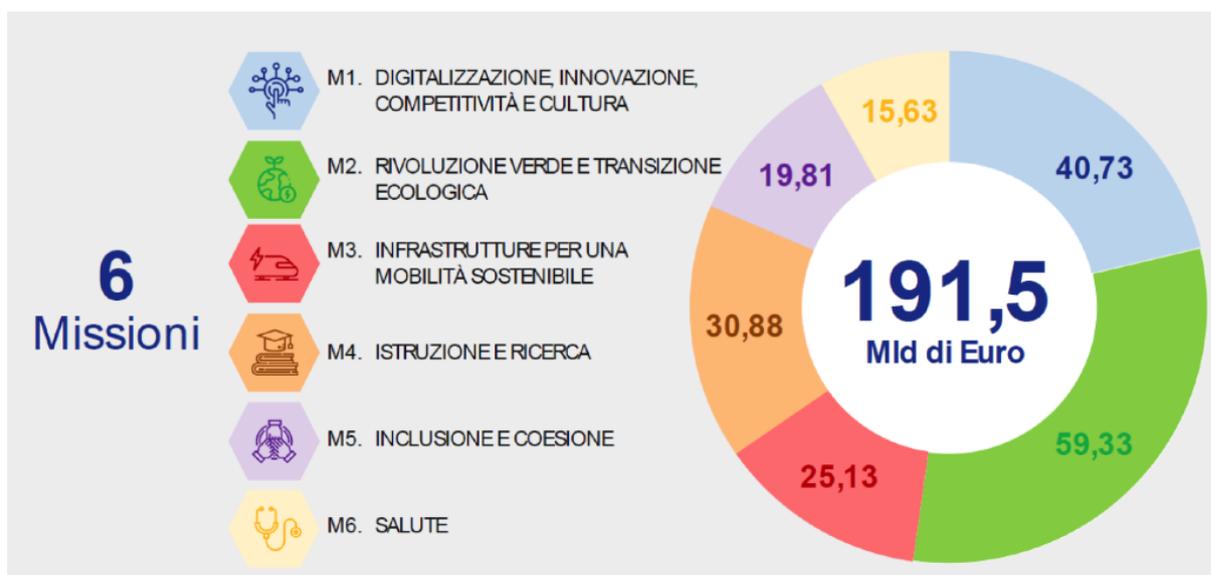


Figura 1: contenuti e risorse assegnate alle sei missioni del Piano italiano. Fonte: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia domani, 2021)

La prima missione, “Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura” ha l’obiettivo di promuovere i settori di turismo e cultura, che sono da sempre dei punti di forza dell’Italia.

“Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica” è la missione caratterizzata dal maggiore finanziamento: circa 60 miliardi di fondi sono stati messi a disposizione con lo scopo di accrescere il riciclo dei rifiuti, eliminare le perdite di acqua potabile sulle reti idriche e, complessivamente, rafforzare la sostenibilità del sistema economico.

La terza missione prevede di modernizzare e rendere i trasporti più efficienti, garantendo una mobilità sostenibile in tutto il Paese.

“Istruzione e Ricerca” si pone l’obiettivo di ampliare i posti negli asili nido, nonché di promuovere la ricerca e lo sviluppo delle competenze digitali nelle scuole.

La quinta missione, “Inclusione e Coesione”, prevede un programma volto a garantire l’occupabilità dei lavoratori (GOL), oltre che la creazione di un “Fondo Impresa Donna”.

“Salute” mira a migliorare la prevenzione e a facilitare l’accesso alle cure mediante la digitalizzazione del sistema sanitario.

Per monitorare l’evoluzione dei risultati ottenuti nell’attuazione del dispositivo UE per la ripresa e la resilienza, nonché dei piani nazionali individuali, la Commissione europea ha introdotto, nel 2021, il quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. Si tratta di una piattaforma pubblica online che permette un monitoraggio preciso dell’avanzamento e una valutazione dei progressi conseguiti nel raggiungimento degli obiettivi predefiniti.

## **1.2. Risorse e mezzi finanziari accessibili**

La ripresa economica degli Stati membri è supportata dall’UE, che ha messo a disposizione numerose risorse attraverso il bilancio europeo a lungo termine e il *Next Generation EU*.

Il bilancio a lungo termine dell’Unione Europea, denominato Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), è uno strumento istituito nel 1988 con lo scopo di monitorare le spese dell’UE, in modo da poter finanziare i programmi necessari nei settori che richiedono intervento. Di regola, il QFP copre un periodo che va dai cinque ai sette anni. A partire dal 2018, la Commissione ha iniziato a lavorare sul bilancio 2021-2027. Per superare la crisi provocata dalla pandemia Covid-19 e sostenere il rilancio delle economie degli Stati membri, nel 2020, il massimale globale per gli stanziamenti d’impegno nel QFP 2021-2027 è stato fissato a 1074,3 miliardi di euro<sup>4</sup>. Il bilancio a lungo termine dell’Unione, congiuntamente al NGEU, costituisce il più ingente pacchetto di misure di stimolo mai finanziato in Europa<sup>5</sup>.

Il *Next Generation EU* è stato definito un programma rivoluzionario per molti aspetti, specialmente per l’ammontare delle risorse messe a disposizione dall’UE, pari a 750 miliardi di euro. Secondo alcuni autorevoli analisti, il *Recovery Fund*, che si inserisce all’interno del NGEU, costituisce il Piano Marshall del Terzo millennio<sup>6</sup>. Entrambi i piani hanno la missione di rilanciare l’economia europea attraverso l’erogazione di contributi a fondo perduto e di finanziamenti a tasso agevolato. Come previsto dal Piano Marshall, anche l’erogazione dei sussidi del NGEU è sottoposta a un controllo stringente dell’operato degli Stati beneficiari. In particolare, la Commissione europea e il Consiglio possono deliberare la sospensione parziale o totale degli impegni e dei pagamenti, sia nel caso in cui lo Stato beneficiario abbia disatteso

---

<sup>4</sup> Quadro Finanziario Pluriennale, Note sintetiche sull’Unione europea, 2023.

<sup>5</sup> Piano per la ripresa dell’Europa, Commissione europea.

<sup>6</sup> Il Piano Marshall è il piano statunitense per la ripresa europea in seguito alla Seconda Guerra Mondiale. Si tratta di un piano volto a favorire lo sviluppo dell’Europa mediante una serie di aiuti politico-economici, tra cui il finanziamento, da parte degli Stati Uniti, delle spese necessarie per la sua ricostruzione.

il conseguimento dei target intermedi e finali contenuti nel suo PNRR, sia nel caso in cui abbia violato quanto prescritto dall'art. 10 RRF<sup>7</sup>.

I mezzi finanziari del dispositivo di ripresa e resilienza destinati all'Italia ammontano a 191,5 miliardi di euro<sup>8</sup>. Insieme alla Spagna, il nostro Paese è il maggior beneficiario dei fondi europei, che devono essere impiegati entro il 2026.

Dopo il prefinanziamento di 24,9 miliardi di euro, ricevuti nel mese di agosto 2021, la Commissione europea, con decisione di esecuzione della Commissione del 31 marzo 2022, ha approvato l'erogazione della prima rata per il PNRR a favore dell'Italia. Sono stati effettivamente versati 21 miliardi di euro dopo che la Commissione ha valutato positivamente la richiesta di pagamento del Governo italiano, poiché sono stati raggiunti i 51 obiettivi previsti nel Piano per il 2021. Nel mese di novembre 2022, la Commissione europea ha concesso all'Italia il versamento della seconda rata, pari allo stesso importo della prima, certificando il raggiungimento dei 45 traguardi del PNRR per il primo semestre del 2022. Avendo raggiunto i 55 obiettivi per il secondo semestre del 2022, il Governo italiano ha presentato alla Commissione UE la richiesta di pagamento della terza rata. Tuttavia, l'Europa ha bocciato alcuni progetti e l'Italia resta in attesa dei 19 miliardi di euro che avrebbe dovuto ricevere nel mese di febbraio 2023. Entro il 30 giugno 2023 l'Italia avrebbe dovuto completare 27 nuovi target per poter ottenere i 16 miliardi di euro previsti per la quarta rata. Al termine del primo semestre del 2023 sono stati raggiunti solo 10 obiettivi, mentre i restanti 17 risultano incompleti. Per sopperire a questo problema, il Governo Meloni ha deciso di rimodulare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'articolo 21 del Regolamento UE 2021/241 riconosce agli Stati la possibilità di presentare alla Commissione una richiesta motivata di modifica del Piano. Questa opportunità sussiste qualora gli obiettivi previsti non possano essere complessivamente o parzialmente realizzati, purché tale impossibilità dipenda da condizioni oggettive. Il termine entro il quale l'Italia dovrebbe presentare le modifiche proposte è il 30 agosto 2023. Successivamente la Commissione procederà con una votazione e, in caso di esito positivo, spetterà al Consiglio europeo l'approvazione definitiva. Al contrario, il respingimento delle modifiche presentate concederà allo Stato un mese di tempo per presentare eventuali osservazioni.

---

<sup>7</sup> La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio decida che uno Stato membro non ha 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 (Art. 10 RRF, *Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica*); F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, p. 68.

<sup>8</sup> L'ammontare delle risorse previste per l'Italia è costituito da 68,9 miliardi di euro di sovvenzioni e 122,6 miliardi di euro di prestiti (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia domani).

## ***2. Il processo di attuazione del PNRR in Italia***

Poco dopo la comparsa dell'epidemia di Covid-19 in Europa, nel mese di aprile 2020, il presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, presenta, congiuntamente alla presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, una tabella di marcia unificata per affrontare il processo di ripresa. Successivamente, il 27 maggio 2020, la Commissione europea propone di istituire un fondo per il rilancio dell'economia dell'Unione, duramente colpita dalla crisi pandemica. Due mesi dopo, viene definito il bilancio europeo a lungo termine per il periodo 2021-2027, principalmente focalizzato su investimenti mirati alla transizione digitale e alla sostenibilità ambientale. Inoltre, viene stabilito che su un totale di 750 miliardi di euro destinati ad affrontare la recessione, un importo di 390 miliardi di euro sarà assegnato attraverso meccanismi di sovvenzione, agli Stati membri. A settembre 2020, il Consiglio europeo, in accordo con i rappresentanti dei Paesi membri, riconosce la necessità di un regolamento concernente un quadro generale di condizionalità volto a preservare l'integrità del bilancio UE. Nello stesso periodo, in Italia, il Comitato interministeriale per gli Affari Europei (CIAE), presieduto dal Presidente del consiglio, Giuseppe Conte, avvia il processo di formulazione delle "Linee guida per la definizione del PNRR". Il Governo Conte II approva il Piano italiano il 12 gennaio 2021, nonostante il progetto non fornisca informazioni dettagliate riguardo alla struttura di gestione, alla tempistica e alle iniziative finanziate attraverso le risorse provenienti dal *Recovery and resilience facility*. Nello stesso periodo, l'Italia si trova ad affrontare una crisi del Governo in carica, innescata dalle difficoltà riscontrate dai partiti nel giungere a un accordo relativo alla stesura e alla successiva gestione del PNRR.

Il 12 febbraio 2021, viene emanato il regolamento n. 241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Il giorno dopo, in Italia, prende forma il nuovo esecutivo, sotto la guida di Mario Draghi. Dopo una riscrittura del Piano elaborato dal precedente Governo, il 25 aprile l'esecutivo di Draghi ha trasmesso al Parlamento il testo del PNRR, che è stato approvato dalla Commissione europea il 22 giugno 2021. Nel frattempo, è stato emanato il decreto legge n. 77/2021, convertito successivamente in legge n. 108, con modificazioni, il 29 luglio, in cui è stata delineata la *governance* del dispositivo italiano.

Il Governo Draghi, nella riscrittura del Piano, ha modificato le risorse previste per alcune missioni, concentrando l'attenzione sulla riforma della pubblica amministrazione, la ristrutturazione del sistema giudiziario e le iniziative volte alla semplificazione e alla razionalizzazione della legislazione, oltre che alle misure per incentivare la concorrenza.

Sono identificabili tre categorie di riforme all'interno del PNRR: le azioni orizzontali, quelle abilitanti e le riforme settoriali. Le prime, anche denominate "di contesto", comportano

innovazioni di natura strutturale nell'ordinamento che coinvolgono trasversalmente tutte le missioni del Piano. In questa sezione rientrano la riforma della pubblica amministrazione e quella del sistema giudiziario. Le azioni abilitanti sono una sottocategoria delle riforme orizzontali e consistono in iniziative finalizzate a garantire l'efficace attuazione del Piano, attraverso la rimozione degli ostacoli amministrativi. Le misure di semplificazione e razionalizzazione della legislazione e quelle per la promozione della concorrenza rientrano in questo gruppo. Le riforme settoriali, invece, si concentrano sulle singole missioni del PNRR. Si tratta di disposizioni concernenti specifici ambiti o attività economiche, che introducono regimi normativi o procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali. A titolo esemplificativo, tra le numerose riforme, si ricordano le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, nonché la legge quadro sulla disabilità<sup>9</sup>.

Per l'attuazione delle riforme orizzontali, il Piano stabilisce l'utilizzo di deleghe legislative. In particolare, le azioni abilitanti manifestano elementi di maggiore complessità. È prevista una combinazione di decreti legge e deleghe legislative, oppure l'adozione esclusiva della procedura di decretazione d'urgenza, specialmente in situazioni che richiedano un intervento su normative che possano ostacolare gli investimenti programmati all'interno del PNRR<sup>10</sup>.

Con il decreto legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla l. 1 luglio 2021, n. 101, il Governo Draghi introduce il Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), *“finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026”*<sup>11</sup>.

A dicembre 2021, il Presidente del Consiglio Draghi annuncia che l'Italia ha raggiunto con successo i 51 obiettivi stabiliti per quell'anno. Nel mese di agosto 2021, l'Europa ha provveduto ad erogare la somma di 24,9 miliardi di euro a titolo di prefinanziamento. In seguito, ad aprile e dicembre 2022, l'Italia ha incassato le prime due rate, entrambe corrispondenti ad un importo di 21 miliardi di euro, grazie al conseguimento degli obiettivi prefissati.

Tuttavia, nel corso dei mesi, l'esecutivo Draghi, nato come un Governo di unità nazionale, ha iniziato a manifestare gli effetti della conflittualità politica tra i partiti appartenenti alla maggioranza. Alcune riforme strutturali del PNRR sono rimaste inattuato poiché *“prive del consenso politico che sarebbe stato necessario per portarle a compimento”*. In aggiunta, le mutazioni del virus Covid-19 e l'invasione russa dell'Ucraina hanno influenzato la stabilità

---

<sup>9</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia domani, 2021.

<sup>10</sup> E. CAVASINO, L'esperienza del Pnrr: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa, in Rivista Aic, 3/2022, p. 262.

<sup>11</sup> Art. 1 d.l. 6 maggio 2021, n. 59.

politica di diversi Paesi, inclusa l'Italia. "In questa situazione di crescente tensione si giunge alla crisi e alla caduta del Governo Draghi"<sup>12</sup>.

Dopo le elezioni, il 22 ottobre 2022 inizia il mandato del Governo Meloni. Al termine dello stesso anno, l'Italia ha sottoposto alla Commissione europea la richiesta di erogazione dei fondi della terza rata, pari a 19 miliardi di euro. Tale richiesta è stata avanzata alla luce del raggiungimento dei 55 obiettivi previsti. La Commissione ha approvato la terza *tranche* di pagamenti il 28 luglio 2023, più di sei mesi dopo la domanda del Governo. L'organo europeo ha espresso una valutazione preliminare positiva in riferimento a 54 traguardi. È stato escluso dall'esame l'obiettivo relativo ai nuovi alloggi per gli studenti, in quanto l'esecutivo ha chiesto di inserirlo tra i traguardi della quarta rata. Pertanto, il terzo pagamento ammonterà circa a 18,5 miliardi di euro, in relazione alla rimozione di uno degli obiettivi.

Il Governo ha disposto una modifica dei progetti inclusi nel PNRR al fine di completare gli obiettivi previsti fino al 30 giugno 2026. Tale modifica si è resa necessaria per poter ricevere la quarta *tranche* dei pagamenti, pari a 16 miliardi di euro, in quanto, entro il 30 giugno 2023, l'Italia ha raggiunto solo 10 dei 17 *target* inizialmente pianificati. La Commissione Europea ha approvato una serie di emendamenti specifici in relazione alla quarta erogazione di fondi. Revisionare il PNRR è dunque un'operazione difficile ma non impossibile. L'approccio collaborativo adottato dall'organo europeo, nella fase di modificazione del Piano italiano, ha agevolato l'identificazione delle soluzioni tecniche e procedurali ottimali per garantire il conseguimento dei traguardi prefissati e per potenziare la portata delle misure di riforma e di investimento delineate nel PNRR.

Al di là della possibilità di adeguamento del Piano in virtù di circostanze oggettive, la Commissione ha deliberato l'approvazione del regolamento *REPowerEU*, con l'intento di mitigare la dipendenza dal gas russo<sup>13</sup>.

Le azioni intraprese dal Governo Meloni, in relazione al PNRR, si estendono anche alla sfera della sua *governance*. Con il decreto legge 24 febbraio 2023, n. 13, l'esecutivo ha adottato delle "disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano Nazionale degli investimenti complementari al PNRR, nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune". Le novità introdotte prevedono "un deciso accentramento della maggior parte delle funzioni presso la Presidenza del Consiglio, con la creazione di una struttura di missione *ad hoc* di dimensioni considerevoli". Si tratta del Ministero per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR"<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> M. RICCIARDI, *La caduta del Governo Draghi*, in *Rivista il Mulino*, 22 luglio 2022.

<sup>13</sup> All'Italia sono destinate risorse addizionali a fondo perduto, per un valore complessivo di 2,76 miliardi di euro, nell'ambito dell'iniziativa *REPowerEU*.

<sup>14</sup> G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio Costituzionale*, 03/2023, p. 220.

### 3. Governance del PNRR in Italia

Il Regolamento europeo 2021/241 costituisce la fonte del Dispositivo di Ripresa e Resilienza. All'interno di tale regolamento sono indicate le missioni e le linee guida che devono essere seguite, in riferimento agli obiettivi e alle scadenze, per assicurare a ciascun Paese l'accesso alle risorse previste. Agli Stati membri è lasciato un margine ridotto di decisione, sia per quanto riguarda le riforme da attuare, che devono coincidere con le priorità del Piano europeo, sia nell'ambito della direzione e della gestione del Piano Nazionale.

L'Unione ha identificato una serie di strutture preposte al monitoraggio, nonché al coordinamento e alla rendicontazione dello stato di avanzamento dei singoli piani. Queste istituzioni garantiscono la corretta attuazione delle misure e verificano il raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello comunitario. L'inosservanza delle disposizioni europee comporta la sospensione dei pagamenti periodici dovuti agli Stati.

In Italia, la *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è strutturata attraverso diverse istituzioni.

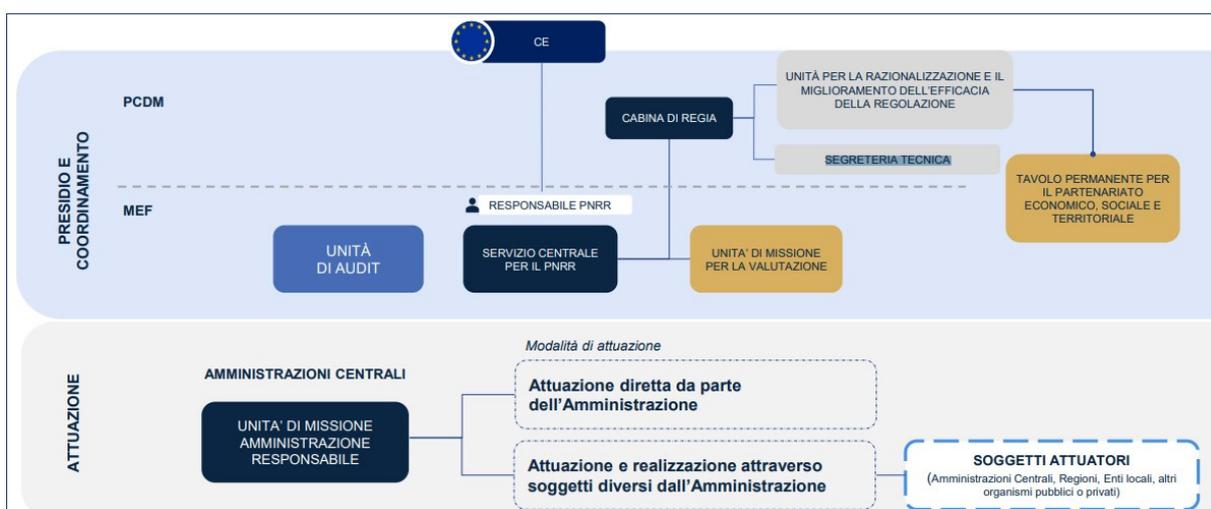


Figura 2: La governance del PNRR definita dal Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77. Fonte: Governance del PNRR – [www.governo.it](http://www.governo.it)

Il Presidente del Consiglio dei ministri è a capo della Cabina di regia, a cui è affidato il ruolo primario di direzione strategica e di indirizzo politico del Piano. La Presidenza del Consiglio è assistita da due entità: l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione, responsabile di affrontare eventuali complicazioni durante l'attuazione del Piano, e la Segreteria tecnica, operante per l'intero periodo di realizzazione del PNRR, attualmente previsto fino alla fine del 2026. Il Tavolo permanente per il partenariato

economico, sociale e territoriale ha il compito di informare la Cabina di regia su ogni aspetto rilevante ai fini della corretta esecuzione del PNRR.

L'organismo responsabile del coordinamento centrale del Piano italiano è il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Il Servizio centrale per il PNRR, istituito presso il MEF, assume la funzione di unico intermediario con la Commissione europea, a cui inoltra le richieste di pagamento delle rate corrispondenti dopo aver conseguito gli obiettivi pianificati. Pertanto, è essenziale che all'interno del MEF vi sia un organismo preposto al monitoraggio e all'*audit* del Piano Nazionale: l'Ufficio dirigenziale presso la Ragioneria dello Stato.

L'implementazione delle misure stabilite è di competenza dei soggetti attuatori, tra cui rientrano le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, ognuno dei quali è responsabile delle funzioni ad esso assegnate.

Periodicamente, la Presidenza del consiglio è tenuta ad inviare relazioni al Parlamento, a cui è affidato il ruolo di autorità di supervisione.

### **3.1. Governo e Parlamento: tra principio monocratico e collegiale**

La legge di bilancio per il 2021 prevede che entro il 30 giugno di ogni anno, dal 2021 al 2027, la Presidenza del Consiglio predisponga una relazione da trasmettere alle Camere, nella quale siano riportati *“i prospetti sull'utilizzo delle risorse del programma Next Generation EU e sui risultati raggiunti. La relazione indica, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l'avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti”*<sup>15</sup>. La normativa assegna al Parlamento il compito di esercitare unicamente una funzione di supervisione e controllo sull'operato della Presidenza del Consiglio, l'organo preposto alla direzione e al coordinamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano. La centralizzazione del ruolo del Pdcn può essere analizzata considerando due fattori di *policy*.

In primo luogo, la *legacy*, che riflette la reputazione retrodata dell'Italia riguardo alla sua discutibile capacità di utilizzare i fondi strutturali europei e che ha contribuito ad attribuire un ruolo chiave al Governo Draghi, nato con l'obiettivo primario di realizzare il PNRR, e dunque particolarmente attento ad evitare gli errori del passato nella gestione dei fondi europei<sup>16</sup>. *“È evidente che con il RP dovremmo cercare di evitare i problemi del passato: dispersione, frammentazione, bassa integrazione verticale, difficoltà di spesa, e in definitiva scarsa efficacia dei fondi europei degli ultimi decenni (a differenza di altri paesi)”*<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Art. 1 comma 1045 l. 30 dicembre 2020, n. 178.

<sup>16</sup> S. PROFETI, B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2021, p. 436.

<sup>17</sup> C. TRIGILIA, *Chi deve indirizzare i fondi del Recovery Plan?*, in *Rivista il Mulino*, 7 dicembre 2020.

Il secondo aspetto riguarda le competenze assicurate dal Governo Draghi, in carica al momento dell'approvazione del PNRR. Composto da esperti tecnici, ha supervisionato attentamente l'elaborazione, la selezione e la valutazione delle iniziative strategiche nazionali, mantenendo uno stretto dialogo con la Commissione europea per garantire la coerenza con le direttive dell'Unione<sup>18</sup>.

Il PNRR è uno strumento di portata epocale, che va oltre la sua considerevole dotazione finanziaria, includendo altresì un modello organizzativo particolare che ne guida l'attuazione. L'ampia portata dei poteri conferiti alla Presidenza del Consiglio trova giustificazione nelle stringenti scadenze imposte dall'Unione, inizialmente in merito alla formulazione del piano e successivamente per il conseguimento delle *milestone*. I vincoli temporali sanciti dall'Europa attribuiscono al Governo, specialmente al Pdc, l'autorità per coordinare e indirizzare il Piano dal punto di vista politico. Questo si riflette in una restrizione delle funzioni del Parlamento, un fenomeno osservato già da tempo nel nostro Paese. La l. n. 234/2012 ha tentato di mitigare questa situazione, introducendo un maggiore coinvolgimento delle Camere nei processi decisionali dell'Unione Europea. È inoltre previsto il controllo dell'osservanza del principio di sussidiarietà<sup>19</sup> nell'attività legislativa dell'Unione. Tuttavia, questa legge non ha ottenuto risultati significativi, considerando che il ruolo principale nel definire l'indirizzo politico italiano rimane in gran parte nelle mani del Governo.

L'epidemia di Covid-19 è sopraggiunta durante un periodo storico in cui si è verificato un eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, risultando in un aumento dell'utilizzo di questo strumento. Il Governo Conte II, rimasto in carica fino al 13 febbraio 2021, ha proclamato lo stato di emergenza attraverso una delibera del Consiglio dei ministri datata 31 gennaio 2020. Questo provvedimento è stato motivato dalla seria minaccia sanitaria derivante dalla diffusione di patologie causate da agenti virali trasmissibili. Durante il periodo di stato d'emergenza, che è durato fino al 31 marzo 2022, il Governo ha emesso numerosi decreti-legge al fine di affrontare il virus. Tali disposizioni hanno avuto lo scopo di regolare diversi aspetti legati alla crisi pandemica, quali misure sanitarie, restrizioni socioeconomiche, supporto alle strutture mediche e altre questioni analoghe. L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato ufficialmente il Covid-19 una pandemia globale, a causa della sua rapida diffusione in tutto il mondo. Questo ha ulteriormente accentuato la necessità di misure

---

<sup>18</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022, p. 249.

<sup>19</sup> Il principio di sussidiarietà è stato introdotto nel 1992 all'interno del Trattato di Maastricht. Questo principio implica che nei settori in cui la competenza non è unicamente dell'UE, essa agisca esclusivamente se e nella misura in cui il proprio intervento realizzi un risultato più efficiente rispetto a quello che avrebbero generato gli Stati membri. Il principio di sussidiarietà si affianca a quello di proporzionalità, poiché l'azione europea è limitata a quanto risulta essenziale per raggiungere gli obiettivi dei Trattati.

straordinarie per contenere la diffusione della malattia e le sue implicazioni sulla salute pubblica. Il 31 marzo 2022 il Governo Draghi dichiara la fine dello stato di emergenza, come precisato con il d.l. n. 24/2022. Durante tutto il periodo emergenziale, la decretazione d'urgenza ha avuto un ruolo cruciale nell'adozione di misure tempestive e nel bilanciare la sicurezza sanitaria e le esigenze socioeconomico della Nazione. La Corte costituzionale, con la sentenza del 22 ottobre 2021, n. 198, ha respinto le questioni di illegittimità costituzionale relative alla disciplina legislativa adottata dal Governo<sup>20</sup>.

Risulta comunque innegabile che la compressione del ruolo del Parlamento, il quale durante la pandemia si è limitato a convertire in legge i decreti del Governo, è un fenomeno in atto da tempo, proveniente da fattori esterni. Centrale è stato il potere di indirizzo politico dell'Unione Europea sulle decisioni degli Stati membri, specialmente in quelli caratterizzati da forti vincoli economici derivanti dall'eccesso di debito pubblico, come l'Italia<sup>21</sup>.

Spesso ci si interroga sull'uso del potere legislativo affidato al Governo. Riconoscere le situazioni straordinarie di necessità ed urgenza per le quali i decreti legge sono costituzionalmente autorizzati non è sempre facile. Così come, per quanto riguarda la delegazione legislativa, non è raro che il Parlamento emetta leggi delega che lascino ampio margine di manovra all'esecutivo. Questi temi aumentano il rischio di sovrapposizione del potere legislativo e di quello esecutivo, con un conseguente ridimensionamento del principio costituzionale della separazione dei poteri.

La trasformazione che sta subendo la forma di governo italiana si evolve ancor di più per effetto del PNRR. I decreti legge adottati per la redazione del Piano sono stati tutti convertiti in legge dal Parlamento tramite l'apposizione della questione di fiducia, che ha eliminato ogni dibattito con le Camere. Questo non significa che il Parlamento non possa legiferare in attuazione del PNRR; tuttavia, la Commissione europea ha posto dei vincoli sugli obiettivi da raggiungere. Pertanto, il margine di manovra riconosciuto alle Camere è assai limitato<sup>22</sup>.

L'art. 95 della Costituzione delinea le funzioni dei componenti dell'esecutivo, distinguendo il ruolo del Presidente del consiglio da quello dei ministri. In particolare, il PdcM "*dirige la politica generale del Governo*" e coordina l'attività dei ministri, i quali "*sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri*"<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> La Corte ha rigettato la questione di illegittimità costituzionale, con la sentenza n. 198/2021, che dubitava della conformità alla Costituzione della decretazione d'urgenza emanata nella fase iniziale dell'emergenza Covid, poiché ritenuta in contrasto con gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

<sup>21</sup> E. CATELANI, *P.n.r.r. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista Aic*, 3/2022, p. 215.

<sup>22</sup> E. CATELANI, *P.n.r.r. e ordinamento costituzionale*, cit., pp. 212-213.

<sup>23</sup> Art. 95 Cost.

La norma riconosce una sorta di equilibrio tra il principio monocratico e la competenza collegiale del Consiglio dei ministri, senza prevedere che uno prevalga sull'altro<sup>24</sup>.

Nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le responsabilità degli organi dell'esecutivo hanno subito un ridimensionamento. Al Consiglio dei ministri si è affiancata la Cabina di regia, coadiuvata dal Tavolo permanente e dalla Segreteria tecnica. La partecipazione del Pdcn è costante, mentre gli altri Ministri e Sottosegretari sono sollecitati a intervenire unicamente "in relazione alle questioni trattate in ciascuna seduta". Il nuovo insieme di organi di supporto per la formazione, coordinamento e promozione dell'indirizzo politico, delineato dal d.l. n. 77/2021, di fatto, definisce una prevalenza del principio monocratico del Pdcn rispetto a quello collegiale del Consiglio dei ministri, il quale è limitato dall'affiancamento dei nuovi organi introdotti per la gestione del PNRR. Si prospetta una modifica nel processo di delineazione delle decisioni politiche da parte del Governo "che non si era mai vista in Italia, nonostante la significativa influenza che ormai le istituzioni dell'Unione esercitano nella formazione del bilancio dello Stato"<sup>25</sup>.

In conclusione, l'armonizzazione tra i principi monocratico e collegiale si mantiene necessaria, poiché essa costituisce un elemento fondamentale per la realizzazione efficace degli obiettivi previsti dal PNRR.

### **3.2. Rapporto Stato-Regioni**

Nel corso degli ultimi decenni, l'economia italiana ha riscontrato difficoltà nel seguire il ritmo di crescita degli altri Paesi europei. Le ragioni di questa situazione possono essere individuate nei ritardi accumulati in vari settori, quali l'insufficiente adeguamento alle tecnologie digitali, la contrazione degli investimenti di natura pubblica e la lentezza attuativa delle riforme strutturali. Gli effetti negativi derivanti dalla pandemia Covid-19 hanno avuto un impatto più significativo sull'Italia rispetto ad altri Stati membri, enfatizzando i rallentamenti accumulati negli ultimi anni.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza assume un'importanza strategica per la Nazione, in quanto il conseguimento degli obiettivi stabiliti non soltanto consentirà di superare la crisi derivante dall'epidemia, ma permetterà altresì di colmare le lacune economiche preesistenti.

In una prospettiva contrapposta, è possibile che dall'attuazione del Piano derivino delle sfide. "La difficoltà potrebbe essere non solamente quella di non riuscire a utilizzare

---

<sup>24</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, cit., pp. 252-253.

<sup>25</sup> E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti – La Lettera*, 5/2022, p. 1.

(efficacemente) le risorse a disposizione ma di dare priorità ad interventi che accrescano ancor di più le differenze tra i vari territori e di difficile attuazione per il mancato coinvolgimento di Regioni ed enti locali”<sup>26</sup>.

I tre assi strategici che delineano il PNRR sono: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. Queste priorità, condivise a livello europeo, rappresentano i punti focali su cui l’Italia necessita di innovarsi. In particolare, l’inclusione sociale tratta tre temi fondamentali: la parità di genere, la protezione e la valorizzazione dei giovani e il superamento dei divari territoriali.

In merito al riequilibrio delle aree geografiche del nostro Paese, la promozione dello sviluppo del Sud non rappresenta soltanto un argomento di interesse nazionale, ma si configura come una problematica di rilevanza europea. Il regolamento n. 2021/241 dell’UE prevede espressamente la riduzione del divario economico e sociale che caratterizza le Regioni meno favorite. Nel Mezzogiorno risiede un terzo della popolazione italiana, ma la produzione ammonta solamente a un quarto del prodotto nazionale lordo. Attualmente si configura come l’area arretrata più grande e popolosa della zona euro<sup>27</sup>.

Il 40% delle risorse del dispositivo italiano di ripresa e resilienza è stato destinato al Mezzogiorno, per un importo pari a circa 82 miliardi di euro. Lo scopo è quello di attenuare le divergenze territoriali, incrementando la produttività delle otto Regioni del Sud. Al Governo è affidato il compito di raggiungere questo traguardo e, a tal proposito, è stato istituito il Ministero per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, affidato al Ministro senza portafoglio Raffaele Fitto.

Per conseguire efficacemente questa missione, oltre che la realizzazione di tutte le milestone e i target previsti dal Piano, è necessaria una stretta collaborazione tra lo Stato e i diversi enti territoriali.

Le direttive europee prevedono la partecipazione delle Regioni, degli enti locali e di tutti gli *stakeholders* interessati nelle fasi di redazione ed esecuzione dei vari dispositivi nazionali. Nel corso dell’elaborazione del Piano italiano, le Regioni hanno apportato dei contributi destinati a costituire la base per la progettazione complessiva dell’intero Piano. Tuttavia, tali contributi non sono presenti nel dispositivo italiano e “seppur alcune richieste provenienti dalle Regioni siano state prese in considerazione, è evidente come la compartecipazione nella fase di elaborazione non sia stata sufficientemente curata”<sup>28</sup>. Nonostante le Regioni, di fatto, siano state

---

<sup>26</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra Pnrr e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista Aic*, 4/2021, p. 180

<sup>27</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia Domani, 2021.

<sup>28</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra Pnrr e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, cit., p. 182.

escluse dalla fase di stesura del PNRR, esse, così come le Amministrazioni centrali, le Province autonome e gli enti locali, acquisiscono successivamente maggiore rilevanza. La verticalizzazione della elaborazione e della *governance* del Piano incontra, dunque, una fase di mitigazione durante la sua implementazione gestionale ed operativa, condivisa con le Regioni e gli enti locali in qualità di esecutori<sup>29</sup>. Il d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2021, n. 108, individua tali soggetti come “attuatori” del Piano, garantendo ad ognuno di questi organi un margine d’azione più o meno ampio, a seconda del settore di riferimento degli interventi.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza pone degli obiettivi da raggiungere entro il 31 dicembre 2026, mediante la compartecipazione dei diversi organi costituzionali e dei nuovi soggetti creati *ad hoc*, quali la Cabina di regia, la Segreteria Tecnica, l’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell’efficacia della regolazione, il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale e il Servizio centrale per il PNRR, istituito presso il MEF. Oltre alle difficoltà legate al coordinamento della pluralità di strutture che prendono parte alla *governance* del PNRR, è essenziale armonizzare le riforme previste dal Piano con altri recenti programmi di semplificazione. Si fa riferimento all’Agenda per la semplificazione 2020-2023, l’accordo tra il Governo, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, frutto della Conferenza unificata<sup>30</sup> del 23 novembre 2020. L’Agenda costituisce un mezzo strategico finalizzato all’implementazione di misure utili alla semplificazione amministrativa. Inoltre, riveste un ruolo cruciale nella risoluzione delle criticità operative e nell’eliminazione graduale degli ostacoli burocratici, misure essenziali per agevolare il processo di ripresa dell’assetto economico nazionale.

Se da un lato l’Agenda conferisce poteri distinti a Stato e Regioni, considerandoli “corresponsabili nella realizzazione degli obiettivi programmati”, dall’altro, il PNRR sembra individuare il solo Governo come soggetto responsabile dell’attuazione, “tanto da ammettere anche l’esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle Regioni che ostacoli il raggiungimento degli scopi del Piano”<sup>31</sup>. Per allineare il contenuto dei due programmi, l’11 maggio 2022, la Conferenza unificata ha aggiornato il testo dell’Agenda per la semplificazione, uniformando il suo termine a quello del dispositivo di ripresa e resilienza, previsto per il 2026.

---

<sup>29</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, cit., p. 244.

<sup>30</sup> Istituita dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, la Conferenza unificata rappresenta la sede per l’implementazione dell’accordo tra istituzioni, permettendo a Regioni, Province, Comuni e Comunità montane di contribuire alle decisioni del Governo negli ambiti di comune interesse.

<sup>31</sup> C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra “progetti bandiera” e “poteri sostitutivi”*, in *Consulta online*, 3/2021, p. 950.

La problematica persiste nell'assegnazione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Effettivamente, le tre priorità trasversali del PNRR, vale a dire la transizione digitale, la sostenibilità ambientale e la riduzione delle disuguaglianze sociali, rientrano tra le competenze esclusive dello Stato, secondo quanto previsto nelle lettere m), r) e s) dell'articolo 117 della Costituzione. Nonostante ciò, è altrettanto riconosciuto che proprio in relazione a tali ambiti, le Regioni e gli enti locali rivestono un ruolo di particolare rilevanza. Non sarebbe infatti sostenibile giuridicamente l'assorbimento, *de facto*, a livello centrale, di temi così ampi, per i quali il legislatore stesso ha più volte lasciato spazio al dibattito e alla cooperazione tra Stato e Regioni<sup>32</sup>.

Il conflitto emerge dall'opposizione tra il desiderio di centralizzazione dei poteri a livello nazionale e la richiesta di autonomia da parte delle Regioni, mettendo in luce una sfida tra l'unità della *governance* e la diversità delle esigenze regionali. Tale contrasto ha origini preesistenti all'attribuzione dei ruoli esecutivi nell'ambito del PNRR. A titolo esemplificativo, si ricorda la sentenza n. 37/2021, con la quale la Corte costituzionale ha pronunciato l'illegittimità della legge emanata dalla Regione Valle d'Aosta, in contrasto con l'art. 118 della Costituzione. La decisione è stata motivata dal contenuto della suddetta legge regionale, la quale prevedeva la non applicabilità sul territorio valdostano delle misure stabilite dalle disposizioni statali atte al contenimento della pandemia.

In questo contesto si inserisce la questione del regionalismo differenziato, il quale, nel corso dell'ultimo decennio, ha progressivamente coinvolto la nostra Nazione, nel tentativo di attuare il terzo comma dell'art. 116 della Costituzione<sup>33</sup>. Su questo tema, gli studiosi appaiono nettamente divisi: da un lato, si sostiene che il regionalismo differenziato sia l'unico strumento utile per il rilancio delle autonomie territoriali, dopo il fallimento di numerose riforme, al fine di garantire la credibilità dello Stato, dall'altro si ritiene che le spinte autonomistiche di alcune Regioni causino un serio pregiudizio all'unità della Nazione<sup>34</sup>.

Nel quadro di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il Governo sta affrontando la questione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario. Questa azione si articola su due linee guida distinte e interconnesse: la determinazione dei livelli

---

<sup>32</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra Pnrr e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, cit., p. 181.

<sup>33</sup> “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”

<sup>34</sup> G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 4/2022, p. 834.

essenziali delle prestazioni (LEP), che riguardano i diritti civili e sociali da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, e la presentazione alle Camere di un disegno di legge per attuare quanto stabilito nell'art. 116, terzo comma, della Costituzione<sup>35</sup>.

### **3.3. Il ruolo degli enti locali**

È evidente che fin dalla redazione e dalla successiva approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'effettiva partecipazione degli enti territoriali non sia stata adeguata, in contrapposizione con quanto stabilito dal regolamento UE n. 2021/241. La disposizione in esame individua, al punto 34, le autorità regionali e locali come “*partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti*”. In relazione a ciò, si prevede che tali istituzioni vengano “*adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale*”. In aggiunta, l'art. 18 del suddetto regolamento, comma 4, lett. q), stabilisce la compartecipazione delle autorità sopramenzionate e di tutti gli *stakeholders*, in quanto portatori di interesse del Piano.

Malgrado le indicazioni europee, la fase di stesura del dispositivo di ripresa e resilienza italiano si è contraddistinta per l'adozione di un approccio essenzialmente centralizzato. Il Governo ha svolto un ruolo predominante, limitando le opportunità di partecipazione di Regioni ed enti locali. Eppure, la propensione al coinvolgimento passivo delle autonomie territoriali, considerate meramente come destinatarie di decisioni assunte senza la possibilità di una loro preventiva partecipazione, “è stata oggetto, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, di un significativo ridimensionamento in sede europea”. Questa evoluzione ha condotto ad una rinnovata prospettiva della *multilevel governance* europea<sup>36</sup>, la quale, attualmente, include anche il contributo delle entità sub-statali dei diversi Stati membri<sup>37</sup>.

Uno dei fattori che conduce il Governo a propendere per l'accentramento della gestione del PNRR consiste nella scarsa capacità amministrativa degli enti territoriali. Questo aspetto condiziona altresì la realizzazione delle iniziative di investimento delineate nel PNRR, poiché la carenza di risorse umane adeguatamente formate e la mancanza di un'organizzazione idonea pregiudica il conseguimento degli obiettivi previamente stabiliti.

---

<sup>35</sup> Disegno di legge AS 615, “*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*”, 3 maggio 2023.

<sup>36</sup> La *governance* multilivello europea “*consiste nell'azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato, che si concretizzi attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare le politiche dell'Unione*”. Risoluzione del Comitato delle Regioni, Carta della *governance* multilivello in Europa, 3 aprile 2014.

<sup>37</sup> C. B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, 24/2022, pp. 51-52.

In riferimento alle operazioni concernenti l'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza italiano, sono state introdotte diverse disposizioni aventi l'obiettivo di accrescere la capacità gestionale delle autonomie territoriali, includendo investimenti finalizzati al potenziamento delle strutture organizzative. Fra le iniziative adottate si annoverano gli interventi a favore del Sud, includendo tra questi l'assunzione di un massimo di 2800 nuovi dipendenti, allo scopo di rafforzare le competenze delle amministrazioni pubbliche che operano nel Mezzogiorno per gestire efficacemente i fondi destinati alla politica di coesione. Sono previsti inoltre dei servizi di assistenza tecnica per i soggetti attuatori del dispositivo di ripresa nazionale, i quali *“possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente statale, regionale e locale e da enti vigilati”*<sup>38</sup>.

La partecipazione degli enti territoriali, sebbene trasversale alle sei missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, riveste un ruolo di particolare rilievo con riferimento alla Missione 5 (“Inclusione e coesione”), la quale mira alla riduzione delle disparità tra le aree del Paese. Il raggiungimento di tale traguardo è principalmente destinato alle istituzioni locali ed in particolare ai Comuni, mentre la Missione 6 (“Salute”) è riservata quasi esclusivamente alle Regioni<sup>39</sup>.

L'esclusione totale degli enti territoriali dalla gestione del PNRR si tradurrebbe in una violazione del principio di sussidiarietà, delineato nel primo comma dell'art. 118 della Costituzione, il quale stabilisce il rapporto tra i poteri amministrativi. Nel dettaglio, l'esercizio delle funzioni pubbliche è attribuito al livello territoriale più vicino ai cittadini, ossia ai Comuni, *“salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato”*<sup>40</sup>.

#### **4. PNRR: riflessi politici**

L'unicità del PNRR non si limita solamente all'ampiezza delle risorse impiegate per questo programma di portata epocale, ma si estende al fatto che la sua attuazione implica un vero e proprio *revirement* nelle dinamiche dell'azione politica e amministrativa. Tale inversione di rotta “tocca dalle fondamenta la stessa cultura politica”, influenzando in modo radicale la capacità decisionale del Governo e del Parlamento. Entrambi gli organi sono chiamati a

---

<sup>38</sup> Art. 9 d.l. n. 77/2021.

<sup>39</sup> C. B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, cit., p. 62.

<sup>40</sup> La suddivisione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali costituisce il principio di sussidiarietà verticale. Il principio di sussidiarietà orizzontale, previsto dal quarto comma dell'art. 118 Cost., prevede che i poteri pubblici non ostacolino l'iniziativa privata *“per lo svolgimento di attività di interesse generale”*.

rispettare un cronoprogramma fittissimo, in cui molti degli elementi dell'azione normativa sono già delineati per quanto concerne le tempistiche, le modalità e le procedure<sup>41</sup>.

Il dispositivo di ripresa e resilienza include indicazioni dettagliate, delineando traguardi di natura qualitativa (*milestone*) e obiettivi di natura prevalentemente quantitativa (*target*), con scadenze pianificate entro dicembre 2026, termine previsto per la realizzazione totale degli interventi previsti dal PNRR. L'erogazione dei finanziamenti è strettamente condizionata al raggiungimento in misura "soddisfacente" degli obiettivi delineati. "È evidente che si può e si deve discutere su quale sia il grado di vincolo che la pre-determinazione di questa rilevante quota di indirizzo politico e amministrativo esercita sull'attività degli organi politici e amministrativi"<sup>42</sup>.

Ogni Stato membro deve attuare numerose linee di intervento rispettando delle tempistiche stringenti e vincolanti e questo avrà inevitabilmente un impatto sulla qualità delle disposizioni normative adottate. Senza contare che l'Italia sconta dei ritardi in più settori che, sebbene al di fuori del campo di applicazione del Piano, impattano la realizzazione degli interventi previsti. In aggiunta, è opportuno tenere in considerazione che la conflittualità politica tra i partiti che compongono l'esecutivo potrebbe non consentire di approvare in tempo utile le riforme indicate nel Piano<sup>43</sup>.

Alla luce della configurazione attuale del PNRR, che si presenta come "un'inedita manifestazione di un esercizio congiunto della attività di indirizzo politico", sorge la necessità di esaminare l'entità del vincolo che deriva dalla predeterminazione europea di una parte delle linee politiche nazionali. Tale vincolo potrebbe influire sui processi decisionali politici, in particolare per quanto riguarda la flessibilità nell'adeguare il Piano e, di conseguenza, nella revisione di parte degli obiettivi precedentemente delineati o nel riorientamento delle priorità inizialmente stabilite dal Governo italiano nell'aprile del 2021 e successivamente approvate dalla Commissione e dal Consiglio<sup>44</sup>.

L'impatto che il regolamento dell'UE 2021/241, il PNRR ed i successivi atti normativi già ratificati stanno esercitando sul processo di delineazione delle decisioni politiche da parte dell'esecutivo, rappresenta un punto di riflessione. Diversi sono gli aspetti da considerare in questa prospettiva, "in quanto le scelte politiche a livello macro sono già state fatte nel PNRR e nei decreti legge di prima attuazione, cosicché il margine di modifica dell'attuale PNRR è

---

<sup>41</sup> A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18/2021, p. 236.

<sup>42</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 01/2022, p. v.

<sup>43</sup> A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, cit., p. 237.

<sup>44</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, cit., p. 255.

possibile in futuro, ma di difficile realizzazione” a causa delle restrizioni imposte da un procedimento definito nel regolamento UE e caratterizzato da incertezza circa l’approvazione da parte delle istituzioni europee. Di fatto, gli obiettivi sono stati fissati, mentre la flessibilità decisionale futura potrebbe essere circoscritta alle modalità di attuazione di tali obiettivi. Queste azioni influenzano la stessa struttura di Governo, “visto che condizionano la formazione della volontà degli organi competenti, sia statali che regionali”<sup>45</sup>.

A tal proposito, sorge l’interrogativo sull’effettiva portata e sul grado di impegno che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza possa imporre ai governi e ai parlamenti futuri, vincolando la loro autonomia decisionale a scelte prese in precedenza, in quanto la Commissione europea ed il Consiglio hanno la facoltà di deliberare la sospensione totale o parziale degli impegni e dei finanziamenti. L’interruzione dei pagamenti può verificarsi sia nel caso in cui lo Stato beneficiario non abbia rispettato anche solo una delle varie condizionalità a cui è subordinata l’erogazione del sostegno finanziario, sia nel caso in cui siano violate le disposizioni concernenti la *governance* del dispositivo<sup>46</sup>.

In questo contesto, la letteratura suggerisce diverse soluzioni interpretative. La prima alternativa afferma che già prima dell’insorgenza della pandemia e dell’elaborazione del PNRR fosse chiaro il crescente ruolo della dimensione progettuale sovranazionale nella definizione dell’indirizzo politico interno. “Con l’adozione del Piano il procedimento euro-nazionale di indirizzo politico ha raggiunto una fisionomia inedita”, sia in termini di qualità dei contenuti sia per l’ammontare delle risorse utilizzate, al punto da “impegnare” l’indirizzo politico anche per le future amministrazioni governative e parlamentari<sup>47</sup>.

Una tesi più radicale sostiene che “siamo di fronte ad una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l’assistenza finanziaria del *Recovery*, che potrebbe portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiare significativamente forma di Stato e di governo”<sup>48</sup>.

Diversamente, un’altra dottrina ritiene che il PNRR sia “uno strumento di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione”<sup>49</sup>. Tuttavia, appare innegabile

---

<sup>45</sup> E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, cit., p. 2.

<sup>46</sup> F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista Aic*, 03/2022, p. 5.

<sup>47</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, cit., p. 255.

<sup>48</sup> F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., p. 80.

<sup>49</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, cit., pp. 256-257.

riconoscere l'esistenza di un vincolo giuridico imposto sugli organi politici e amministrativi, poiché i contenuti e le scadenze del Piano costituiscono dei punti di riferimento obbligati per tutte le istituzioni pubbliche. Tale vincolo giuridico è intrinseco al meccanismo incentivante delineato dal Regolamento 2021/241 dell'UE, che stabilisce una connessione tra la concessione dei contributi e il conseguimento dei risultati intermedi e degli obiettivi prefissati<sup>50</sup>.

## **5. Riflessioni conclusive**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza costituisce un'opportunità inedita per l'Italia di colmare le lacune accumulate nel corso degli ultimi decenni. La pandemia di Covid-19 non ha fatto altro che accentuare le difficoltà economiche e sociali del nostro Paese.

A marzo 2020, l'Italia si è distinta come il primo Stato europeo ad imporre un *lockdown* generalizzato e, a fine anno, il prodotto interno lordo nazionale ha registrato una contrazione dell'8,9%, superiore al calo del 6,2% registrato dall'UE nel suo complesso<sup>51</sup>.

L'Italia deve far fronte a diverse difficoltà che colpiscono i suoi livelli di crescita. Tra queste, l'arretratezza del Sud, che si traduce in un aumento dei divari territoriali tra le aree del Paese, costituisce senza dubbio uno dei problemi più rilevanti. Altri fattori che condizionano l'evoluzione dell'economia riguardano l'esposizione dell'Italia ai cambiamenti climatici, l'inefficace adeguamento alla transizione verde, nonché a quella digitale. La scarsa predisposizione all'utilizzo delle tecnologie digitali genera, tra le altre problematiche, l'inefficacia del sistema delle amministrazioni pubbliche. Effettivamente, la lentezza nell'implementazione di alcune riforme strutturali, che ha caratterizzato l'Italia negli ultimi anni, ha apportato un contributo restrittivo all'espansione della sua dinamica economica. I rallentamenti accumulati nella giustizia civile sono eccessivi: in media, risulta essere necessario un periodo superiore a 500 giorni per portare a termine un procedimento civile di primo grado. Inoltre, permangono elevate barriere di accesso al mercato in diversi settori. Questi fattori impattano negativamente il fronte degli investimenti e l'ottimizzazione della produzione<sup>52</sup>.

Tuttavia, la storia economica recente dimostra che l'Italia non è vincolata a un andamento decadente. I tassi di crescita del Pil e della produttività registrati dal nostro Paese, durante il miracolo economico del secondo dopoguerra, si annoverano tra i più elevati in Europa<sup>53</sup>.

Di conseguenza, riveste un'importanza strategica dirigere gli investimenti e promuovere l'innovazione all'interno dei settori fondamentali dell'economia italiana.

---

<sup>50</sup> Sul punto, si veda sempre F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, cit., pp. 256-257.

<sup>51</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia domani, 2021.

<sup>52</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia domani, 2021.

<sup>53</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia domani, 2021.

Il PNRR elaborato dall'Italia, al fine di rilanciare la crescita del Paese, trova la propria origine dal programma europeo *Next Generation EU* (NGEU).

Le riforme più importanti ed ambiziose del Piano italiano riguardano la pubblica amministrazione, il sistema giudiziario, la semplificazione legislativa e la promozione della concorrenza. In relazione al primo impegno, l'obiettivo è quello di potenziare l'efficienza amministrativa sia a livello centrale che locale. La sostanziale rilevanza di questa dimensione si manifesta nella realizzazione del PNRR nel suo complesso, poiché le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali sono inquadrati come soggetti attuatori del Piano. Invero, il loro coinvolgimento e la loro partecipazione attiva sono aspetti determinanti affinché gli obiettivi delineati nel PNRR possano essere pienamente conseguiti.

Gli enti territoriali, grazie alla loro stretta connessione con le esigenze della comunità locale, rivestono un ruolo significativo nel garantire che le azioni intraprese siano realmente rispondenti alle necessità e agli obiettivi di sviluppo del territorio. Conseguentemente, una sinergica collaborazione tra le istituzioni centrali e quelle locali è necessaria per assicurare un'efficace attuazione del Piano.

Il regolamento n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, “*che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*”, riconosce il ruolo delle autonomie territoriali e prevede il loro coinvolgimento nella redazione del Piano nazionale e nella sua attuazione. “Nonostante le indicazioni europee, la scrittura del Piano ha seguito dinamiche centralizzate, che hanno trascurato l'apporto che le Regioni avrebbero potuto offrire in fase di elaborazione dei contenuti”<sup>54</sup>.

Dopo l'accentramento delle competenze attuato nel corso della pandemia, si assiste nuovamente a una diminuzione dell'autonomia legislativa regionale, configurando le Regioni come semplici esecutori delle scelte e delle decisioni concepite prima a livello europeo e poi governativo. “Si realizza così un'evoluzione verso una natura prevalentemente amministrativa delle Regioni di cui da tempo si parla e con il PNRR sembra che di fatto si stia realizzando, non certamente attraverso una riforma costituzionale, ma proprio ancorando l'attuazione del PNRR ai vincoli europei, che pongono lo Stato centrale come referente e responsabile diretto”<sup>55</sup>.

Si pensa dunque che le richieste di differenziazione, avanzate da alcune Regioni, sopraggiungano “come reazione alla c.d. legislazione della crisi che ha determinato un robusto accentramento delle competenze”, con il conseguente rischio di abbandonare il pluralismo istituzionale<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, cit., p. 243.

<sup>55</sup> E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, cit., p. 3.

<sup>56</sup> G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, cit. pp. 837-838.

La *governance* delineata dal decreto legge n. 77/2021 non solo ha impattato le relazioni tra lo Stato centrale e le Regioni, ma ha altresì influenzato le interazioni tra il Parlamento e l'organo esecutivo.

“Il PNRR ridefinisce i rapporti endogovernativi”, attribuendo rilevanza particolare al Presidente del consiglio e al Ministro dell'Economia e delle Finanze, il quale rappresenta il punto di contatto con la Commissione europea per la realizzazione del Piano<sup>57</sup>. La Presidenza del consiglio viene affiancata dalla Cabina di regia, coadiuvata dall'Unità per la realizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione e dalla Segreteria tecnica.

La Presidenza del consiglio invia, periodicamente, relazioni al Parlamento, il quale assume il ruolo di autorità di vigilanza e controllo. Il vincolo temporale, le condizioni imposte dall'UE e la volontà accentratrice della maggioranza governativa fanno in modo che la capacità emendativa del Parlamento risulti, di fatto, limitata. Ciò non preclude alle Camere di svolgere un'attività legislativa in attuazione del PNRR. D'altra parte, è innegabile che il potere legislativo sia inevitabilmente vincolato dalle limitazioni e dai controlli imposti dall'UE, tali da non consentire un ampio margine di adattamento alle esigenze delle diverse posizioni politiche<sup>58</sup>.

Ciò premesso, il Governo Meloni, con il decreto legge n. 13/2023, ha modificato la *governance* del Piano, facendo venire meno “l'asse Presidenza del consiglio – MEF, lungo il quale era stata impostata tutta la precedente struttura di gestione e attuazione del Piano” e introducendo un'unità operativa *ad hoc*, ossia il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR<sup>59</sup>.

Emergono comunque interrogativi riguardo all'intensità del vincolo imposto dall'Unione Europea. Questa riflessione non si limita soltanto alla struttura e alla *governance* del Piano, ma si estende anche alla sua gestione e alla predeterminazione europea di una parte delle disposizioni politiche nazionali, nonché su come ciò possa influenzare i processi di decisione politica. A tal proposito, alcuni studiosi si domandano se l'assistenza finanziaria del *Recovery* si possa trasformare in processo di “omologazione strutturale degli Stati membri”, modificando le forme di Stato e di governo<sup>60</sup>.

In conclusione, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presenta alcuni aspetti che suscitano intensi dibattiti, sia nell'ambito politico che nell'opinione pubblica. È essenziale,

---

<sup>57</sup> M. GIACCHETTI FANTINI, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: questioni critiche e nuove prospettive*, in *Rivista Italiana di Public Management*, Vol. 5, 01/2022, p. 29.

<sup>58</sup> E. CATELANI, *P.n.r.r. e ordinamento costituzionale*, cit., p. 213.

<sup>59</sup> G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 220.

<sup>60</sup> F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., p. 80.

tuttavia, riconoscere che si tratta di un progetto di portata epocale. Se opportunamente sfruttato, ha il potenziale di mitigare le criticità che hanno afflitto l'Italia nel corso degli anni, offrendo un nuovo slancio all'economia nazionale.

## **Bibliografia**

- E. CATELANI, *P.n.r.r. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista Aic*, 3/2022, pp. 210-221.
- E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti – La Lettera*, 5/2022, pp. 1-4.
- E. CAVASINO, *L'esperienza del Pnrr: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista Aic*, 3/2022, pp. 247-269.
- C. B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?*, in *Federalismi.it*, 24/2022, pp. 49-81.
- C. DI MARTINO, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra “progetti bandiera” e “poteri sostitutivi”*, in *Consulta online*, 3/2021.
- M. GIACHETTI FANTINI, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: questioni critiche e nuove prospettive*, in *Rivista Italiana di Public Management*, Vol. 5, 01/2022, pp. 26-59.
- N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 01/2022, pp. iii-xiii.
- G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio Costituzionale*, 03/2023, pp. 205-230.
- F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 04/2022, pp. 234-263.
- S. PROFETI, B. BALDI, *Le Regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d'accesso all'agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2021.
- M. RICCIARDI, *La caduta del Governo Draghi*, in *Rivista il Mulino*, 22 luglio 2022.
- G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 4/2022, pp. 832-859.
- F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, pp. 50-113.

F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista Aic*, 03/2022, pp. 1-13.

A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, 18/2021, pp. 234-261.

M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra Pnrr e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista Aic*, 4/2021, pp. 179-193.

C. TRIGILIA, *Chi deve indirizzare i fondi del Recovery Plan?*, in *Rivista il Mulino*, 7 dicembre 2020.

## ***Principali siti internet consultati***

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_it](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_it)

<https://osservatoriocivicopnrr.it/news/5-la-cronistoria-di-un-pnrr-poco-trasparente-e-partecipato.html>

<https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

[https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15\\_14982/la-commissione-europea-ha-approvato-terza-rata-del-pnrr-italia-e-revisione-mirata-degli-obiettivi-conseguire-pagamento-della.html](https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_14982/la-commissione-europea-ha-approvato-terza-rata-del-pnrr-italia-e-revisione-mirata-degli-obiettivi-conseguire-pagamento-della.html)

[https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19\\_voto-elettronico-e-digitalizzazione-del-procedimento-elettorale](https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/19_voto-elettronico-e-digitalizzazione-del-procedimento-elettorale)

<https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/enti-territoriali-e-pnrr>

<https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/il-piano-nazionale-complementare-al-pnrr.html#:~:text=Il%20Piano%20nazionale%20per%20gli,anni%20dal%202021%20al%202026.>

[https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier\\_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/](https://www.agenziacoesione.gov.it/dossier_tematici/nextgenerationeu-e-pnrr/)

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-long-term-budget/>

<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-long-term-budget/timeline-long-term-eu-budget-2021-2027/>

<https://www.governo.it/it/approfondimento/pnrr-gli-obiettivi-e-la-struttura/16702>

<https://www.interno.gov.it/it/temi/territorio/sistema-autonomie/conferenza-unificata>

<https://www.italiadomani.gov.it/it/news/draghi--raggiunti-tutti-i-51-obiettivi-pnrr-per-il-2021.html>

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2021;59>

[www.governo.it](http://www.governo.it)