



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2021

**Il Piano nazionale di ripresa
e resilienza.
Una terra promessa**

di Giovanna De Minico

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA. UNA TERRA PROMESSA

Giovanna De Minico

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

SOMMARIO: 1. I SOGGETTI-OGGETTI DEL DISCORSO; 2. LA COMPATIBILITÀ COMUNITARIA E LA SOVRANITÀ NAZIONALE: LE QUESTIONI LASCIATE APERTE DAL *RECOVERY* EUROPEO; 3. QUANTO HA PARTECIPATO IL PARLAMENTO AL *RECOVERY* NAZIONALE?; 4. IL *RECOVERY* EUROPEO E LE SUE RIME OBBLIGATE; 5. IL PROGETTO DI *RECOVERY* DEL GOVERNO CONTE BIS; 6. IL *RECOVERY* DEL GOVERNO DRAGHI; 7. LE TRE NOTE DOLENTI DEL *RECOVERY* DI DRAGHI: 7.1. I GIOVANI; 7.2. IL SUD; 7.3. LE DONNE; 8. SI CHIUDE E SI APRE.

1. I soggetti-oggetti del discorso

In questo lavoro rifletteremo su tre *Recovery plan*¹, distinti nel contenuto, autori e forza giuridica che a diverso titolo disegnano la politica comune di ripresa e resilienza, resa necessaria dalla crisi economica-sanitaria. A livello di Unione, la fonte principale è il Regolamento europeo per la ripresa e la resilienza²; sul terreno interno incontreremo la versione preliminare del *Recovery* del governo Conte *bis*³; poi quella definitiva dell'esecutivo Draghi⁴.

¹ Quanto agli atti che hanno anticipato il *Recovery* europeo come il corrispondente progetto italiano del Governo Conte *bis* si rinvia all'illustrazione diacronica e ragionata di F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021, in part il cap. I.

² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. D'ora in avanti Reg. UE 2021/241.

³ PRESIDENTE DEL CONSIGLIO CONTE, *Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza*, presentata il 15 gennaio 2021, Doc. XXVIII n. 18, Senato della Repubblica, Leg. XVIII. D'ora innanzi con la abbreviazione: *Recovery* del Conte *bis*.

⁴ M. DRAGHI, U. VON DER LEYEN, *Conferenza stampa Draghi-von der Leyen sull'approvazione del Pnrr*, disponibile sul sito del Governo, 22 giugno 2021, che richiamano la data del 22 giugno, giorno in cui la Commissione ha espresso il *placet* sul piano italiano, inviato poi al Consiglio per l'approvazione definitiva.

Nel prosieguo del lavoro ci soffermeremo su tre questioni, che si sono rivelate allergiche a definizioni univoche e incontrovertibili, stante il comune carattere aperto. In particolare, ragioneremo sulle prescrizioni che l'Unione ha dettato agli Stati membri per orientare i rispettivi Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza⁵ verso obiettivi di comune interesse; sulla compatibilità del *draft* del Conte *bis* con le rime obbligate di Bruxelles; e infine sul disegno innovativo o continuativo del piano del Governo Draghi.

Partiamo dal *Recovery* europeo in quanto fonte preordinata ai progetti nazionali, ma anche parametro di legittimità per la Commissione in sede di loro approvazione.

Il *Recovery* europeo segue la consueta impostazione governo-centrica degli atti comunitari, anche se non assorbe l'intero *spatium deliberandi* perché lascia sensibili margini di azione al Parlamento europeo. Precisamente, l'esecutivo bicefalo, Consiglio e Commissione, si è riservato un ruolo primario sin dalla fase preparatoria del *Recovery plan*, i cui atti anticipatori – le due Raccomandazioni con cui si dettavano gli obiettivi agli Stati membri⁶ o le Linee guida⁷ – sono stati equamente ripartiti tra Consiglio e Commissione. Mentre nell'approvare i piani nazionali il lavoro osserverà il seguente ordine: la Commissione proporrà il progetto da lei rivisitato e il Consiglio darà l'ok definitivo⁸. Il momento attuativo dei piani e i progressivi pagamenti saranno invece di competenza della Commissione, che dovrà monitorare il buon fine degli impegni assunti dagli Stati⁹. Da quanto detto viene fuori un cronoprogramma europeo che non mette il Parlamento ai margini del dialogo politico; infatti, l'Assemblea rappresentativa è stata parte attiva della discussione, della modifica e infine dell'approvazione del con-

⁵ Da ora in avanti con abbreviazione: *Recovery* di Draghi.

⁶ Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, Bruxelles, 2 luglio 2019 (OR. en) 10165/19.

Id., *Raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, Bruxelles, 8 giugno 2020 (OR. en) 8431/20.

⁷ European Commission, *GUIDANCE TO MEMBER STATES RECOVERY AND RESILIENCE PLANS*, Brussels, 22.1.2021, SWD(2021) 12 final.

⁸ Si veda il Regolamento (UE) 2021/241 cit., art. 20 e nel dettaglio per la questione di cui nel testo si confronti l'All. 5, punto 2, p. 10.

⁹ Si veda il medesimo Regolamento, di cui alla nota precedente, in part. l'art. 24.

tenuto dispositivo del Reg. UE 2021/241 occupando gli spazi che la procedura co-decisoria col Consiglio consentiva.

A voler stabilire su quale dei due esecutivi, Commissione o Consiglio, gravi l'onere maggiore dell'intero processo, non si hanno dubbi a individuare nella Commissione l'attrice protagonista, non solo per il ruolo di primo piano che svolgerà nella rilettura critica e obiettiva dei piani, ma per la sua solitaria gestione della fase implementativa, quella in cui si erogheranno le *tranche* di pagamento corrispondenti alla quota parte di investimenti e di riforme *medio tempore* effettuati. Ebbene, nel corso di questo processo ogni Stato potrebbe tirare il freno d'emergenza per bloccare il pagamento verso lo Stato sospettato di spendere male il danaro comune. Questo freno, diversamente dal simile rimedio previsto nei Trattati¹⁰, non sposterà la responsabilità della decisione sul Consiglio, né bloccherà in via permanente il finanziamento, ma più semplicemente introdurrà una fase di ripensamento, aprirà una parentesi di temporanea quiescenza, che spetterà alla Commissione chiudere. Questo nuovo disegno dell'*emergency brake* ci dice dove si è fermato l'ago dell'*institutional balance*: è visibilmente inclinato a vantaggio della Commissione, custode dell'integrità finanziaria dell'Unione, ma anche antagonista neutrale dell'emulazione nazionale vestita di legalità, che rema contro il bene comune. Non a caso c'è chi ha visto in questo freno un meccanismo dall'effetto inibente minore di quello esercitato nei casi precedenti, perché capace di mettere a tacere i mai sopiti rigurgiti nazionalisti¹¹. Il fatto che a rimettere in moto la macchina dei soldi sia la volontà maggioritaria, depositaria del bene comune, della Commissione, e non quella tendenzialmente unanime e individualmente statalista del Consiglio, è il segno del compiersi di una politica, che non perde tempo con gli interessi egoistici dei singoli Stati, esposti, analizzati e sintetizzati nel Consiglio, perché impegnata a individuare, far emergere e promuovere gli interessi comunitari, aventi nella Commissione il proprio fedele interprete e la cui identità non coincide col risultato aritmetico di una semplice addizione.

¹⁰ In particolare, di questo meccanismo già si avvaleva sia il Trattato di Maastricht e poi quello sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevedendolo nei tre casi eccezionali, contemplati negli artt. 48, 82 e 83.

¹¹ Così G.L. TOSATO, *Come funzionerà il freno di emergenza del Recovery Fund?*, in *Affarinternazionali.it*, 25 luglio 2020.

2. La compatibilità comunitaria e la sovranità nazionale: le questioni lasciate aperte dal *Recovery* europeo

Esaminiamo ora il contenuto dei doveri che condizionano l'elargizione del denaro comunitario.

Il primo impegno consiste nell'obbligare gli Stati a realizzare riforme strutturali che coinvolgono l'intero apparato pubblico: amministrazione, giustizia, ambiente, concorrenza, lavoro. L'Unione ha di mira l'obiettivo di rimettere in moto le macchine statali, da tempo ferme ai blocchi di partenza, ma prima le vuole trasformare in soggetti pubblici efficienti, comparabili con i privati, eliminando sprechi, tagliando i rami morti, snellendo la giustizia e vincendo il bizantinismo burocratico.

Il secondo impegno comporta che gli Stati spendano i soldi autorizzati col *Recovery*: il soggetto nazionale è dunque tenuto a fare quanto un tempo gli veniva espressamente vietato. Si assiste a un'inversione a U della politica economica di Bruxelles, in origine rigorista, ripiegata su se stessa per la preoccupazione di contenere la spesa pubblica, attenta a tenere ben stretti nelle sue mani i cordoni della borsa. Con la pandemia l'Unione rovescia tale impostazione per consentire alle economie nazionali di superare l'immobilismo sociale e l'asfissia economica provocate dalla crisi. Dunque, Bruxelles si è resa promotrice di un flusso generoso e tempestivo di danaro pubblico, prestato o concesso a fondo perduto agli Stati, nel rispetto di un'unica condizione: il debito dovrà essere buono. E tale sarà quello contratto per sostenere investimenti e riforme strutturali, che, se richiedono tempi lunghi di realizzazione, hanno anche effetti durevoli nel tempo e beneficiari futuri.

La vastità dell'azione consegnata nel Reg. UE 2021/241 è accostabile a un processo crescente tendente ad attrarre alla regia comunitaria l'intera politica nazionale. Giudicare se questa avocazione sia in linea o meno col nostro assetto costituzionale dipenderà da come si risolve l'alternativa sull'identità dell'indirizzo politico: funzione fedele a un archetipo dato e immodificabile o variabile a seconda dei parametri, mutevole nel tempo?

Chi riserva la funzione in esame in via esclusiva al circuito politico-rappresentativo interno¹², Corpo elettorale, Parlamento e Governo,

¹² Si veda la lettera dei banchieri Trichet e Draghi indirizzata al governo Monti,

ferma la sua evoluzione al tempo in cui la sovranità era una monade chiusa in se stessa, incapace di ricorrere a materiale *extra-ordinem* per compiersi. Da qui un giudizio negativo sul *Recovery* europeo perché attenta all'autorità domestica dello Stato, che sottopone a una severa cura dimagrante in quanto l'esproprio delle attribuzioni interne non è né tipizzato, né limitato a talune competenze, ma disegnato in termini di un'acquisizione *omnibus* di poteri tradizionalmente nazionali. Inoltre, secondo questa impostazione si tratterebbe di un'aggressione che non si esaurirebbe in un unico atto, ma si prolungherebbe in avanti, con la conseguenza di vincolare per definitività e ricorsività, non le sole forze di maggioranza dell'oggi – cogenza legittima avendo promosso la fase ascendente del *Recovery* – ma anche quelle del domani, tenute ugualmente a rispettare detti impegni, anche se assunti presumibilmente proprio dai loro avversari politici.

Chi sostiene invece la compatibilità costituzionale del *Recovery* parte dall'opposta premessa: valorizzare la sovranità come un fenomeno fluido, che rifugge dai paradigmi ingessati in elementi tassativi, e la articola su più piani e la distribuisce tra più centri autoritativi, il cui *standing* non si esaurisce nell'*idem sentire* politico tra l'eletto e l'elettore, perché attinge a criteri di esponenzialità tra la collettività coinvolta e gli interessi rappresentati, indipendenti dai consueti riferimenti spaziali. Dunque, una sovranità emancipatasi dall'originario legame col territorio, in origine suo elemento costituivo e spazio perimetrato di azione¹³.

il cui merito non era diverso da quello oggetto del nostro *Recovery* perché la *querelle* era comunque un'azione di regolamento di confini tra l'Unione e lo Stato membro destinatario dell'attenzione europea. In proposito sostennero l'incostituzionalità delle attribuzioni europee in politica economica: M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, pp. 3 ss., spec. 80 ss.; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, p. 82, e E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1, 2014.

Da ultimo, sulle invasioni di campo dell'Unione, in particolare sulla pretesa potestà impositiva rivendicata dalla Commissione si veda: F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., l'Autrice espressamente si chiede se «tra le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost. sia inclusa anche quella che riguarda il prelievo fiscale», p. 88, negandole l'inclusione e quindi ripercorrendo l'argomento dell'*ultra vires*.

¹³ Stando alle parole di G. JELLINEK, *La dottrina generale dello Stato*, Milano,

In questo discorso sul divenire della sovranità¹⁴ si inserisce l'esperienza di Internet, che ha dimostrato *ex facto* come possa essere compatibile l'esistenza di un governo globale con il difetto di materialità geografica, un tempo limite estremo all'esercizio del potere¹⁵. Completa questo disegno un'ulteriore considerazione: la nuova sovranità, paragonata all'archetipo classico, è indipendente, non solo dalla dimensione fisico-territoriale, ma anche dalla riferibilità a un soggetto pubblico, perché ammette i privati alla titolarità di funzioni autoritative¹⁶, rivendicando così l'indifferenza anche da un certo modo di essere dell'imputazione soggettiva.

Qui il riferimento non può che essere alle Autorità private della rete¹⁷, le quali, acquisendo *ex facto* l'intero fascio dei poteri pubblici, hanno determinato la crisi di quel modello di sovranità sintetizzabile nell'*ubi societas, ibi ius*¹⁸ per rimandare all'esistenza di un diritto senza Stato¹⁹, che si legittima *ex post*, cioè per il semplice fatto di esistere. Non è questa la sede per affrontare un tema, che ci porterebbe ben al di là della nostra analisi sul *Recovery*, si vuole invece solo ricordare

1921, p. 368, la dimensione della sovranità non può essere disgiunta dalla sua «sfera di dominazione delimitata nello spazio ed esclusiva».

H.P. GLENN, *The Cosmopolitan State*, Oxford, 2013, p. 171, «Land has become an 'old factor'».

¹⁴ Da ultimo con ricchezza di riferimenti alla letteratura straniera si veda: M. BETZU, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa Genova, 18 giugno 2021, in corso di pubblicazione.

¹⁵ J. BOYLE, *Foucault in Cyberspace: Surveillance, Sovereignty and Hardwired Censors*, in *University of Cincinnati Law Review*, Vol. 66, 1997, p. 177.

¹⁶ Ci sia consentito il rinvio a G. DE MINICO, *Regole. Comando e Consenso*, Torino, 2005, pp. 156 ss.; da ultimo M. BETZU, *Relazione*, presentata al Convegno annuale dell'associazione Gruppo di Pisa, *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Genova, 18-19 giugno 2021.

¹⁷ Sia consentito il rinvio alle nostre riflessioni in *Regole. Comando e Consenso*, Giappichelli, 2005, cap. IV per un disegno dell'identità, funzioni e limiti delle Autorità private idoneo a ricondurle entro il dettato costituzionale.

¹⁸ La frase è tanto comune nel linguaggio giuridico quanto incerta nella sua attribuzione, almeno secondo A. LEVI, *Ubi societas, ibi ius*, in *Saggi di teoria del diritto*, Bologna, 1924, p. 49. L'espressione vanta come antesignano, anche l'autore, U. GROZIO, *De iure belli ac pacis, Discorso preliminare*, paragrafo VI; essa, ripresa poi da Hobbes, divenne nel pensiero di S. ROMANO il punto intorno al quale costruì la teoria del pluralismo ordinamentale, in *L'ordinamento giuridico*, II edizione, Firenze, 1946, § 10.

¹⁹ L'espressione, come la lucida ricostruzione, si deve a P. GROSSI, *Un diritto senza Stato*, già in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXV, Milano, ora in ID., *Absolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998, p. 290.

che la presenza di poteri privati forti rinviene la sua *ratio* legittimante, non in un assetto costituzionale, poco importa se statale o sovranazionale, bensì in un fatto illecito: l'accaparramento progressivo e incontestato di poteri statali, in assenza di preventiva autorizzazione che lo consenta e al tempo stesso lo limiti. L'emergere di queste realtà non è riconducibile neppure all'intuizione romaniana del pluralismo ordinamentale, in cui lo Stato condivideva la costruzione della giuridicità con ordinamenti minori tenuti ad attenersi alle condizioni poste dal primo²⁰. Nel caso di Internet le Autorità private reclamano dagli Stati lo *status* di soggetti indipendenti, non solo autonomi; dunque, non c'è subordinazione verso un potere superiore perché Google e gli altri non sono disposti a riconoscere alcuna autorità a loro sovraordinata, affermandosi essi stessi come ordinamenti *extra ordinem*, cioè reciprocamente indipendenti dal vecchio Stato e dotati di un'autorità, avente il suo titolo, non nella relazione politica tra elettore ed *eligendo*, bensì nella cessione tutta privatistica del pacchetto integrale dei servizi digitali contro l'indistinta massa dei dati dei loro destinatari²¹.

Dai processi politico-economici sopra descritti è emerso un concetto atipico di sovranità: da un lato, essa ha smarrito gli attributi costitutivi – non ha più la dimensione territoriale, ne può più contare sulla riferibilità a un soggetto pubblico – dall'altro canto, non è già un'entità compiuta, perché il processo costitutivo della sua fisionomia non si è perfezionato del tutto. Di questa sovranità si può solo predicare l'indubbia capacità di tenere insieme fenomeni autoritativi tradizionali con altri privi di confini definiti, di abbinare fattispecie dotate di potestà d'imperio a figure di anarchia feudale, gli "interest private governments"²², ma al di là di questa certezza rimane intatta l'indeterminatezza sul punto di fuga della sovranità del millennio digitale.

Quando le categorie giuridiche si destrutturano, la funzione di

²⁰ Impareggiabile la chiarezza di S. ROMANO, *Frammenti di un Dizionario giuridico* (voce *Autonomia*), Milano, 1946, p. 29, quando spiegava che il carattere specifico dell'autonomia di un soggetto non risiede tanto nell'elemento volontaristico, quanto nel fatto oggettivo del suo venire in essere come entità avente «certi requisiti di indipendenza e, nello stesso tempo, di dipendenza, cioè di limitata indipendenza da un altro ordinamento».

²¹ Sia consentito il rinvio a G. DE MINICO, *Towards an 'Algorithm Constitutional by Design'*, in *Biolaw Journal*, n. 1, 2021, in part. pp. 382 e ss.

²² La felice espressione si deve al pensiero di W. STREECK – P.C. SCHMITTER, *Community, Market, State and Associations?*, in W. STREECK – P.C. SCHMITTER (eds.), *Private Interest Government*, London, 1985, p. 22.

indirizzo politico non rimane indenne da questo moto *destruens*, al momento ancora poco soddisfacente sul terreno *costruens*. Pertanto, anche la funzione in esame si sottrae all'iniziale monopolio domestico per scivolare su piani e funzioni condivisi tra Stato membro e Unione, salvo poi capire quanto di essa residui al primo e quanto spetti al nuovo titolare. Merita dunque attenzione l'impostazione soggettivamente complessa della funzione di indirizzo, non più singola ma duale, che esibisce la presenza incrementale dell'Unione in seno all'architettura costituzionale dello Stato (artt. 11 e 117 Cost.) come *ratio* legittimante e sufficiente a comporre la base giuridica della compatibilità costituzionale di un *Recovery* a chiara trazione europea²³. Ritenuto il titolo costituzionale più che adeguato, altre giustificazioni, quale la presunta coincidenza dell'interesse comune dell'Unione con il *common good* del singolo Stato, non sono una strada utilmente percorribile, anche perché l'affermata identificazione di questa coppia di beni-interessi rimane eventuale, remota e comunque tutta da provare *case by case*.

La compatibilità costituzionale del *Recovery* europeo non è un esercizio di mera speculazione, come prova il ricorso dell'associazione facente capo a Bernd Lucke, che ha adito e ottenuto dalla Corte costituzionale tedesca la sospensione della promulgazione della legge di ratifica relativa alla Decisione sulle risorse proprie (*Own Resources Decision*). Quest'atto appartiene alla categoria delle autorizzazioni²⁴ in quanto consente alla Commissione di emettere titoli di debito comune a sostegno finanziario dei PNRR degli Stati.

Questo ricorso si inserisce nella logica dell'ostilità tedesca agli atti europei che restringono oltre misura la sovranità interna. In questo caso i ricorrenti hanno contestato alla Commissione il difetto di legittimazione a contrarre debiti comuni, perché, se non pagati dal bilancio dell'Unione, sarebbero ricaduti *pro quota* su singoli Stati; e, in caso di insolvenza di uno, i suoi debiti si sarebbero ripartiti tra gli Stati economicamente più forti²⁵. Questo meccanismo di solidarietà finanziaria,

²³ N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *www.federalismi.it*, n. 8, 2021, p. 84.

²⁴ Council of the European Union, *Decision Council decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom*.

²⁵ Per un primo commento cfr.: B. RIEDL, *The Corona Development Fund, the Fiscal Union and the Federal Constitutional Court*, in *VerfBlog*, 2021/3/27.

ipotizzato nei motivi di impugnativa dei ricorrenti, si colloca su un piano non distante dalle decisioni europee *ultra vires*, per intenderci quelle assunte dalla Commissione eccedendo la competenza assegnatale nei Trattati. Infatti, la Commissione ai sensi dell'art. 311 TFUE può sostenere le azioni comuni solo con risorse proprie, cioè con proprie entrate previste nel bilancio europeo. Nel caso in esame invece i soldi proverrebbero dal mercato finanziario; quindi, a rigore sarebbero da considerate risorse altrui, difficilmente legittimabili da una decisione unanime del Consiglio, comunque tenuto al rispetto della regola di impegnare solo risorse proprie.

L'alternativa tra l'atto *ultra vires* e quello rientrante nelle attribuzioni europee ripropone peraltro la *vexata quaestio* della portata dell'art. 125 TFUE. Un'interpretazione estensiva della norma porterebbe a vietare, non solo l'assunzione diretta di debiti altrui da parte di uno Stato membro, ma il *no bail-out* precluderebbe altresì gli "interventi solidaristici europei", per intendersi, quelli che comportano un incremento di passività di uno Stato membro verso l'Unione. Ma secondo un'autorevole lettura una tale interpretazione della norma sarebbe pericolosa, non solo per la definizione del caso in esame, ma perché comprometterebbe gli ulteriori sviluppi del processo di integrazione²⁶.

Al suindicato vizio si aggiungerebbe l'ulteriore rilievo secondo il quale la Decisione sulle risorse proprie (ORD) lederebbe i principi fondamentali della Costituzione tedesca (*Verfassungsidentität*)²⁷: precisamente, sarebbe a rischio il principio tributario, secondo il quale i cittadini sono obbligati a onorare le sole spese contratte dal proprio Stato, non quelle altrui, a maggior ragione se indeterminate in entità e durata.

A completare quanto detto ricordiamo che mentre si scrive il Tribunale ha dato il via libera alla legge di ratifica tedesca con la rimozione dell'iniziale blocco al finanziamento europeo proprio e altrui. La *querelle* giudiziaria non si è definitivamente chiusa, quindi non si può escludere che nel prosieguo la lite si sposti sul diverso terreno del conflitto tra le Corti Supreme, essendo ancora in piedi il sospetto di

²⁶ La riflessione si deve a G.L. TOSATO, *Via libera da Karlsruhe: rimossi gli ostacoli a Next generation EU*, in *Affarinternazionali*, 22 aprile 2021.

²⁷ G.L. TOSATO, *Karlsruhe torna a bussare alla porta dell'Ue: guai in vista?*, in *Affarinternazionali*.

illegittimità degli atti europei per *ultra vires* e/o per lesione dei diritti fondamentali, indizi che la Corte tedesca non ha ritenuto del tutto infondati, sebbene con un giudizio sommario.

3. Quanto ha partecipato il Parlamento al *Recovery* nazionale?

Ancora una riflessione di sistema prima di passare al confronto sopra annunciato tra i tre *Recovery*.

Chiediamoci se il ridotto tasso di democraticità dell'intera operazione comunitaria, prevalentemente governo-centrica per nascita e *governance*, sia stato riequilibrato in sede nazionale da una significativa presenza del Parlamento, in particolare del nostro nel corso della discussione sul progetto di *Recovery* italiano. Notiamo che sotto i due Governi Conte, a parte l'intensa attività non legislativa delle commissioni parlamentari²⁸, il lavoro assembleare si era limitato al dibattito e quindi alla stesura delle due Risoluzioni di Camera e Senato (13 ottobre 2020)²⁹, che non avevano brillato per puntualità di indirizzi e specificità di suggerimenti nel merito del piano, esito peraltro attendibile considerato che l'oggetto delle risoluzioni era poco più che una bozza evanescente di PNRR. Quindi, non si può far risalire a questi due atti un ruolo significativo del Parlamento. Sul secondo *draft* di piano, quello presentato alle Camere il 15 gennaio dal Governo Conte *bis*³⁰, si aprì un intenso giro di consultazioni, che coinvolse esponenti del

²⁸ Le Commissioni, riunite o congiunte, del Senato e della Camera, hanno svolto un'intensa attività non legislativa, per la consultazione integrale delle audizioni informali si veda il relativo Dossier in: XVIII LEG, SENATO DELLA REPUBBLICA, Documento XXVII n. 18, tra cui anche la memoria di chi scrive in Documenti acquisiti dalla 1ª Commissione permanente, seduta n. 226 del 10 marzo 2012.

Mentre per il ciclo di audizioni svolte in V Commissione della Camera si veda: XVIII Leg., Dossier 24 marzo 2021. Sintesi delle audizioni svolte in V Commissione Bilancio sul Piano nazionale di ripresa e resilienza –(PNRR) DOC. XXVII, N. 18.

²⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, Risoluzione di maggioranza n. (6-00138), in All. A. DOCUMENTI ESAMINATI NEL CORSO DELLA SEDUTA COMUNICAZIONI ALL'ASSEMBLEA, 13 ottobre 2020.

Altresì si veda la simmetrica risoluzione di maggioranza n. (6-00134) approvata dal Senato della Repubblica, durante la seduta del 13 ottobre 2020.

³⁰ CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza*, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Governo Conte bis) il 15 gennaio 2021 al Senato della Repubblica, Doc. XXVII, n. 18.

mondo accademico come del terzo settore. Qui non è in discussione la rilevanza delle osservazioni espresse in sede parlamentare, ma la loro pertinenza al *draft* del 15 gennaio, superato dagli eventi. Il 17 gennaio in Senato il P.d.C. Draghi sottolineò la discontinuità del nuovo PNRR dal precedente. Non a caso questa censura era presentata come la ragione ufficiale della crisi del Governo Conte *bis*, almeno per la parte politica che contestava la non aderenza del *Recovery* italiano al modello europeo.

Il 31 marzo 2021 Camera e Senato hanno approvato ulteriori risoluzioni³¹ sul progetto del Conte *bis*. In questi atti di indirizzo il Parlamento non ha più confermato l'originaria valutazione positiva sul lavoro dell'esecutivo Conte, preferendo evitare ogni giudizio per concentrare l'attenzione e i rilievi su come rendere quella bozza il più aderente possibile alle rime obbligate dettate dall'alto. Queste due risoluzioni rimandano a una visione di *welfare* evoluta perché il Parlamento nell'alternativa tra il ritorno allo *status quo* ante Covid e l'avvio di una normalità atipica ha scelto la seconda opzione: il nostro Stato di diritto esce da un lungo immobilismo che ha congelato le asimmetrie sociali e si muove a passo svelto verso l'obiettivo dell'uguaglianza.

Da un punto di vista puramente tecnico il Parlamento però ha svolto un lavoro su di un fatto che ormai era alle sue spalle, il progetto del Conte *bis*, ma questa circostanza non rende il suo operare obsoleto, come pure potrebbe sembrare a prima vista. Le Camere nel dettare una puntuale lista di cose da fare hanno avuto come unico destinatario il Governo Draghi, cioè l'esecutivo che avrebbe potuto, volendo, riscrivere il vecchio piano in linea con gli indirizzi di Bruxelles e con i rilievi dell'Assemblea rappresentativa. Quindi, le due risoluzioni, pur riferendosi in punto di diritto al piano del 15 gennaio, nel merito guardavano al futuro PNRR perché indicavano al Governo le azioni necessarie da osservare nella riscrittura del Piano.

Lo conferma il tenore del discorso del relatore di maggioranza, on.le Melilli, che il 31 marzo³² alla Camera³³ si è astenuto da ogni apprezzamento sull'operato del precedente Governo, richiamando invece

³¹ CAMERA DEI DEPUTATI, Risoluzione di maggioranza n. (6/00179), in *All. A*, Seduta del 31 marzo 2021.

³² XVIII LEG., CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 478 di mercoledì 31 marzo 2021, Relazione del relatore per la maggioranza, on.le Fabio Melilli, pp. 5-75.

³³ XVIII LEG., CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della V Commissione perma-*

l'esecutivo in carica alle sue responsabilità verso l'Unione. Per quanto riguarda i pungenti rilievi al *draft* del 15 gennaio, essi sarebbero stati più appropriati, se pronunciati da un esponente dell'opposizione piuttosto che di maggioranza. L'accaduto non deve però destare stupore in quanto il relatore non poteva acriticamente aderire a un piano voluto da una maggioranza parlamentare diversa per *Premier*, progetto e composizione politica da quella di cui era parte. Il "passaggio della campanella" da Conte a Draghi è la ragione politica del mancato apprezzamento del piano Conte e al tempo stesso dei rilievi al *draft*, benché presentati nella più elegante forma di inviti al Governo a non ripeterli in avvenire. Il nuovo perimetro politico di maggioranza è altresì la chiave per leggere le dichiarazioni del ministro Franco Daniele³⁴, rese durante la discussione camerale sulla risoluzione, che non a caso erano dirette a rassicurare l'Assemblea sulla discontinuità del PNRR Draghi dall'atto che lo aveva preceduto.

Vedremo nel prosieguo se la promessa di soluzione di continuità sia stata mantenuta oppure no.

Interrogiamoci piuttosto su un'ultima questione, pertinente al ruolo del Parlamento, le cui risoluzioni di marzo costituiscono un buon esempio di coinvolgimento effettivo nel processo di ripresa e resilienza. Quanta parte dei suggerimenti delle Assemblee è entrata a comporre il testo definitivo, cioè il piano presentato da Draghi alla Commissione?

Ricordiamo che nel dibattito camerale del 31 marzo è stato chiarito che anche il *Recovery* di Draghi avrebbe dovuto sottoporsi all'esame delle Assemblee, stavolta però non preceduto dal lavoro preparatorio delle Commissioni per l'imminenza del termine di presentazione a Bruxelles, il 30 aprile³⁵.

Cosa c'è scritto nel terzo ciclo di risoluzioni?

nente (*Bilancio, Tesoro, e Programmazione*), Doc. XXVII n. 18, sulla *Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza*, 30 marzo 2021.

³⁴ XXVIII LEG., *Intervento del ministro Franco Daniele*, in *Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 478 di mercoledì 31 marzo 2021*.

³⁵ La relazione dell'on.le Melilli (*supra* cit. p. 24) rivendica la paternità all'attuale maggioranza politica dell'intenzione di «attribuire alle Commissioni permanenti – ovvero ad una Commissione bicamerale appositamente istituita – l'esame di tali relazioni periodiche, al fine di consentire alle stesse di esprimere le loro valutazioni per le parti di rispettiva competenza, ferma restando, tra l'altro, la possibilità di istituire nelle medesime Commissioni appositi Comitati permanenti con il compito di svolgere il monitoraggio della complessiva fase di attuazione del Piano. In questo quadro, si

Queste ultime non hanno riprodotto il contenuto orientativo analogo a quello espresso nelle risoluzioni del 31 marzo, sia perché queste ultime sono state in parte accolte, sia perché era ragionevole che la maggioranza parlamentare facesse buon viso a cattivo gioco, anche nell'ipotesi di un piano sostanzialmente riprodotto del precedente. Quindi, anche se il PNRR di Draghi fosse stato sostanzialmente simile a quello di Conte, il Parlamento non si sarebbe messo di traverso. Se lo avesse fatto, il Governo, non avendo più tempo per riformulare il piano, sarebbe stato costretto a presentarlo alla Commissione gravato dal giudizio negativo dell'Assemblea nazionale, il che avrebbe messo a serio rischio il *placet* definitivo degli esecutivi europei. Quanto detto giustifica il tono elogiativo delle terze risoluzioni a prescindere da cosa era stato scritto nel piano Draghi.

Pertanto, la partecipazione sostanziale del Parlamento al progetto governativo, cosa auspicabile, di fatto si è rivelata lontana dall'essere quella "fattiva collaborazione" annunciata, ma in minima misura accaduta³⁶.

Né il Parlamento potrà compensare questo difetto di partecipazione genetica al *Recovery* agendo come controllore ultimo sul buon fine dell'azione di spesa dei singoli Ministeri, perché anche la regia del monitoraggio è saldamente trattenuta nelle mani dei dicasteri competenti, pur articolandosi su tre livelli secondo il consueto schema piramidale. Il piano Draghi³⁷, infatti, prevede che il primo controllo spetti al Ministero o all'Amministrazione locale responsabile della specifica linea di intervento; quindi, il giudizio passa a una struttura di coordinamento agile, facente capo al MEF³⁸, competente a verificare la coerenza di *target* e *milestone* con quanto promesso nel piano approvato. Sempre il MEF, come referente unico della Commissione, dovrà presentare la

potrebbe prevedere la realizzazione di una piattaforma digitale nell'ambito della quale il Governo dia conto dello stato di avanzamento dei progetti contenuti nel PNRR».

³⁶ LEG. XVIII, CAMERA DEI DEPUTATI, *Dossier Servizio studi, Provvedimento Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 26 gennaio 2021, p. 4.

³⁷ Di esso si veda la *Parte Terza*.

³⁸ M. VILLONE, *Il parlamento può vedere le carte di McKinsey*, in *Il Manifesto*, 9 marzo 2021, critica l'assetto governo-centrico del piano, riproposto anche in seno alla *governance*. La critica riguarda anche l'iniziale impostazione, caratterizzata da super tecnici, che avrebbero dovuto operare in luogo dei ministri competenti, e ciò perché questa corposa sostituzione soggettiva avrebbe posto i ministri nell'impossibilità di rispondere personalmente dell'operato del proprio dicastero, contro il criterio di imputazione di cui all'art. 95 Cost.

richiesta di pagamento in caso di esito positivo del primo riscontro. Quindi, la parola ultima spetterà alla cabina di regia, la cui composizione non è stata definita con la presentazione del piano alla Commissione, perché le rivendicazioni contrastanti dei *partner* di governo lo hanno impedito, rinviando il suo perfezionamento a piano consegnato.

A che serve suggerire un modello a cose fatte? Meglio la descrizione della norma e le critiche puntuali.

A nostro avviso la cabina doveva essere disegnata favorendo la massima partecipazione politica consentita dall'efficienza decisionale; dunque, andava assicurata la presenza dei delegati dei partiti³⁹ presenti in Parlamento accanto al P.d.C., ai ministri invitati *ratione materiae*, ai rappresentanti del terzo settore⁴⁰ e ai rappresentanti dei livelli territoriali di governo. Un modello di cabina aperto a tutte le forze politiche parlamentari, quindi anche alle opposizioni, sarebbe stato un utile risultato strappato dai partiti al P.d.C. come ricompensa per l'essere stati emarginati⁴¹ dalla fase ideativa del piano, senza considerare che tale fisionomia avrebbe evitato che la torsione governo-centrica si trasmettesse anche al controllo sul PNRR.

Va però chiarito che l'adozione del modello qui proposto non azzererebbe la distanza che separa il dialogo tra gli attori politici selezionati, cioè *Premier* e partiti – che si caratterizza per oscurità perché avviene tra le mura di palazzo Chigi e per asfissia perché impermeabile all'apporto costruttivo del pluralismo parlamentare analitico e parziale – dal dibattito parlamentare, trasparente, corale e imparziale, attribuiti

³⁹ Così: G. TROVATI, *Oggi l'ok definitivo al piano e maxifondo. Nodo governance*, in *Il Sole 24 ore*, 29 aprile 2021, p. 7.

⁴⁰ Ricordiamo le rimostranze di sindacati e Confindustria, uditi sul Def e prima sul piano Conte, per essere rimasti a guardare la stesura del progetto e quindi il loro rivendicare un recupero *in extremis* con il coinvolgimento in sede di monitoraggio. Così: A. FONTANA, *Audizione sul Documento di Economia e Finanza 2021*, presso le Commissioni Congiunte Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, p. 2.

⁴¹ Il riferimento è alla stampa di quei giorni, si vedano: E. MARRO, *Recovery, scontro sul superbonus. I partiti vogliono contare di più*, in *Corriere della sera*, 23 aprile 2021, p. 11, che riporta la voce di una cabina inizialmente ristretta a Draghi e ai solo ministri tecnici, cioè quelli di sua fiducia. Quindi, questa probabile apertura almeno alle forze di maggioranza è l'esito del negoziato tra queste ultime e il P.d.C. nelle ore che hanno preceduto il 26 aprile. Si legga anche: B. FLAMMERY, E. PATTA, *Alla cabina di regia senza il piano: su Draghi sale il pressing dei partiti*, in *Il Sole 24 ore*, 23 aprile 2021, p. 3.

che la sola Assemblea rappresentativa può in linea di principio assicurare.

Al momento in cui si scrive il disegno della cabina di regia è stato tratteggiato e consegnato nell'art. 2 del D.L. 77/2021⁴². Ebbene, la futura cabina è distante dal modello qui suggerito: infatti, la sua composizione tiene fuori tutte le forze partitiche, persino quelle di maggioranza, impedendo al monitoraggio di compensare il Parlamento per essere stato estromesso dalla scrittura del piano. Infatti, quando la cabina ha voluto recuperare un *deficit* di rappresentatività, lo ha saputo fare, come nel caso delle Regioni, con cui ha instaurato un dialogo permanente, avendole inserite stabilmente nella cabina secondo il riparto del lavoro costituzionalmente disegnato nell'art. 117, co. 2, Cost.⁴³.

Né si può condividere un certo giudizio elogiativo⁴⁴ rispetto alla *governance*, il cui merito sarebbe quello di essere l'unica modalità e peraltro la sola costituzionalmente compatibile con la forma di governo parlamentare. A parte la molteplicità delle opzioni in campo, qui negate, questa impostazione ha la pretesa di voler essere coerente con la centralità parlamentare, nonostante la cabina provi proprio l'opposto perché favorisce l'accentramento di poteri e attribuzioni al P.d.C.

E se la totale estromissione del Parlamento dalla fase ideativa del piano poteva trovare nel controllo politico *ex post* una misura di recupero ancorché parziale, la composizione della cabina di regia prova che tale compensazione non è accaduta, nonostante le insistenti richieste dei partiti.

Merita invece apprezzamento l'apertura di credito, annunciata nelle risoluzioni del 31 marzo⁴⁵ e riproposta in termini più soddisfacenti

⁴² D.L. 31 maggio 2021, n. 77, recante *Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, in *G.U. serie generale*, n. 129/2021.

⁴³ In origine anche questa partecipazione era stata attenuata perché resa possibile solo su invito discrezionale del P.d.C., mentre l'attuale stesura del decreto 77/2021, artt. 2 e 3, assegna alle Regioni un diritto proprio e *ipso iure* di partecipare alle riunioni della cabina nel caso in cui la decisione dovesse vertere su una delle materie di cui all'elenco dell'art. 117, co. 3 Cost.

⁴⁴ Il riferimento è a F. FABBRINI, *La governance del pnrr e il governo dell'Italia*, in *Il Sole 24 ore*, 6 maggio 2021, p. 1.

⁴⁵ Quanto al tenore della risoluzione di maggioranza (6-00179) a firma di Grippa *et alii*, in *XVIII Legislatura, Camera dei Deputati, All. A*, Seduta di Mercoledì 31 marzo 2021, si nota la sua minore incisività in termini di informativa parlamentare rispetto al discorso del ministro Franco, di cui alla nota n. 47. Nella risoluzione si legge infatti:

in quelle del 26 aprile⁴⁶, a favore del Parlamento, seppure nella limitata veste di terminale di un flusso informativo periodicamente aggiornato dal Governo: «In particolare, sarà resa disponibile una piattaforma digitale pubblica centralizzata con i dati relativi all'attuazione dei progetti del PNRR»⁴⁷.

Tale informativa costante trova conferma nel D.L. 77/2021⁴⁸ che rende le Camere destinatarie della relazione semestrale del Governo, che si avvarrà del supporto operativo della cabina di regia. Chiariamo però che quanto previsto non annulla lo spazio che divide l'informativa governativa a cadenza periodica dal sindacato del Parlamento condizionante l'erogazione comunitaria delle singole *tranche* di spesa, esito questo al momento indisponibile all'Assemblea, perché l'intera funzione di controllo è saldamente trattenuta nelle mani del Governo, sia pure nella complessa forma della *governance*.

Nella breve parentesi tra il 27, data di approvazione delle risoluzioni, e il 30 aprile, termine di invio del piano alla Commissione, non sono state introdotte nel piano limature in accoglimento di qualche osservazione venuta fuori dal dibattito parlamentare. Infatti, persino l'unico rilievo critico delle due risoluzioni di maggioranza⁴⁹, cioè l'impegno del governo a rivitalizzare il rapporto informativo col Parlamento, non ha avuto seguito nella stesura del progetto inviato a Bruxelles. Né tantomeno il Governo ha tenuto conto dell'osservazione politicamente

«impegna il Governo: [...] ad assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento nelle fasi successive del PNRR».

⁴⁶ Si veda per tutte quella camerale: *Risoluzione in Assemblea 6-00189*, presentata da Crippa *et alii*, Martedì 27 aprile 2021, seduta n. 495, dove si impegna il Governo: «[...] 2) 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 Piano nazionale di ripresa e resilienza, in modo da consentire al Parlamento di monitorare l'attuazione e l'impatto dei singoli interventi, il rispetto dei tempi e degli obblighi di risultato previsti dal regolamento (UE) 2021/241».

⁴⁷ MINISTRO DANIELE FRANCO, *Intervento in discussione generale*, in *Leg. XVIII, CD, Resoconto stenografico dell'Assemblea, seduta n. 478 di mercoledì 31 marzo 2021*, p. 56, dove si dice che «la *governance* prevista assicurerà adeguate modalità di aggiornamento del Parlamento sullo stato di attuazione degli interventi e sul raggiungimento degli obiettivi. In particolare, sarà resa disponibile una piattaforma digitale pubblica centralizzata con i dati relativi all'attuazione dei progetti del PNRR».

⁴⁸ Disposto nell'art. 2, co. 2, lett. c) del decreto di cui nel testo.

⁴⁹ Vedi per tutte la *Risoluzione in Assemblea n. 6-000189*, cit. alla nota 31, p. 4.

neutra, con cui la risoluzione di opposizione⁵⁰ impegnava il primo a condividere le future riforme col Parlamento, ad esempio, evitando il ricorso alla legge di delega per il suo perseverare nella sostituzione intersoggettiva in merito al lavoro legislativo.

In sintesi, confermiamo il nostro giudizio negativo su questa parte del PNRR per la tendenziale continuità con il progetto Conte *bis* quando confina l'Assemblea ai margini della più grande e impegnativa manovra finanziaria dell'Italia, violando simultaneamente due valori fondamentali. Compromette l'assetto istituzionale interno nella misura in cui riduce il ruolo parlamentare a una presenza meramente notarile, al più competente a ratificare le decisioni prese e controllate dal Governo; e altera l'*institutional balance* a dispetto del *Recovery* europeo, che con la previsione della dualità soggettiva tra controllante e controllato aveva escluso che il Governo, in quanto controllato, potesse candidarsi a sindacare se stesso per l'assenza *in re ipsa* di imparzialità⁵¹ genetica e funzionale.

4. Il *Recovery* europeo e le sue rime obbligate

Partiamo dal Reg. europeo 2021/241 perché è il termine di confronto nel valutare i progetti nazionali, rispettivamente la versione preliminare di Conte e quella definitiva di Draghi.

L'atto europeo sta in piedi su proprie gambe, detta infatti indicazioni di metodo e puntuali prescrizioni di contenuto ai regolatori nazionali. Quanto al metodo⁵², ogni progetto statale dovrà essere definito: nei costi, con distinte quantificazioni delle voci di spesa; nella *road map*, cioè negli stadi di avanzamento con una precisa indicazione dei costi di medio periodo e degli effetti parziali già raggiunti; nei destinatari e infine nell'impatto sul terreno della coesione sociale.

⁵⁰ Cfr.: *Risoluzione in Assemblea n. 6-00188*, presentata da Lollobrigida *et alii*, in LEG. XVIII, *Resoconto stenografico, CD, Documenti esaminati nel corso della seduta comunicazioni all'Assemblea*, p. 7.

⁵¹ Il fatto che il *Recovery* di Draghi, che su questo punto segna un'evidente distanza da quello di Conte, abbia altresì previsto un *audit* esterno per assicurare l'interesse finanziario della Commissione non attenua quanto detto nel testo perché un *audit*, che interviene dopo l'esito positivo di ben tre gradi "giudizio", è improbabile che sia in grado di rovesciare quel giudizio!

⁵² Cfr. Reg. UE 2021/241, in part. si veda l'art. 18, para. 4. e All. V.

La solidarietà, sinonimo di coesione come ora spieghiamo, non è lasciata alla buona volontà o alla fantasia interpretativa dei singoli Stati, ma è stata già scritta dalla mano dell'Unione, che nel *Recovery* la ha disegnata nei suoi elementi strutturali: disparità di genere, disuguaglianze tra uomini e donne; disparità generazionali, disuguaglianze tra adulti e giovani, e disparità territoriali, disuguaglianze tra il Nord e il Sud di ciascuno Stato⁵³. Queste asimmetrie nelle condizioni di partenza sono il fulcro del *Recovery* europeo, nella misura in cui l'atto persegue l'obiettivo ultimo di eliminare la distanza tra chi ha e chi non ha, di raffreddare la corsa di chi è avanti per accelerare quella di chi è indietro. Per fare ciò i progetti nazionali dovranno prevedere un flusso di risorse prioritariamente destinato alle categorie deboli e di conseguenza meno generoso verso quelle privilegiate. Diversamente, cioè se si desse in uguale misura a tutti, si manterrebbe invariata la distanza tra generazioni, generi e territori, impedendo che si compia l'uguaglianza sostanziale. Ebbene, la solidarietà si manifesta nell'implicita richiesta a chi è più fortunato di accettare una disparità di trattamento: ricevere meno di quanto sarà dato a chi è in condizione di svantaggio per equiordinarli nella partecipazione al processo politico.

La coesione non è dunque una linea di intervento, non costituisce un progetto di investimento o una riforma strutturale a sé, ma è il minimo comune denominatore che percorre i piani nazionali, tagliando orizzontalmente ogni progetto, dal primo all'ultimo. La scelta di non dare alle donne, ai giovani e ai Mezzogiorni un'autonoma collocazione non è una *deminutio*, ma nell'intenzione europea voleva essere una valorizzazione dell'obiettivo "uguaglianza" nella misura in cui diveniva il beneficio che ogni linea di intervento avrebbe dovuto procurare; infatti, il parametro della proporzionalità impone che i costi di un investimento siano compensati con uguali vantaggi in termini di coesione sociale.

Il metodo, come descritto sopra, è blindato, perché non contempla un'alternativa, e va applicato sia alle riforme strutturali che agli investimenti, secondo la nota filosofia europea che ogni investimento, se distratto da una cornice di Stato efficiente, non produce il risultato sperato. Le riforme sono il volano delle risorse, il moltiplicatore della bontà degli investimenti. Quali investimenti, quali riforme? L'Europa non lo dice, né potrebbe, perché lascia che siano gli Stati a decidere

⁵³ Si veda il Reg. citato *supra*, in part. artt. 3 e 4.

come riformare la giustizia, come orientare il mercato del lavoro o disegnare la nuova amministrazione, scelte il cui compimento richiede che posizioni politiche inizialmente distanti, se non antitetiche, si incontrino su un comune terreno, essendo pronte a rinunciare ciascuna per la sua parte alle rivendicazioni più estreme e a prestare la dovuta attenzione alle rime obbligate di Bruxelles.

La seconda gamba, vale a dire le prescrizioni sostanziali, si caratterizza per i suoi contenuti leggeri, il che si spiega in ragione del rispetto comunitario verso l'autonomia politica degli Stati. L'Europa non avrebbe potuto scegliere per questi il loro disegno riformatore perché le linee portanti sono la conseguenza degli obiettivi, previamente selezionati e graduati dalla volontà politica di ciascuno Stato. Quindi, nessuna meraviglia se questa parte sia stata appena sfiorata dai vertici europei quando hanno vincolato la distribuzione delle risorse a percentuali minime al di sotto delle quali i singoli progetti interni non potranno andare⁵⁴. Questa quantificazione inderogabile del vincolo di destinazione raccoglie la preoccupazione europea che gli Stati dequotino un obiettivo a vantaggio di un altro⁵⁵. Ad esempio, se si volesse riservare alla digitalizzazione meno del 20% e spostare quanto sottrattole alla transizione ecologica, il progetto sarebbe censurabile per violazione del limite di legittimità consegnato nel *Recovery* europeo, fonte sovraordinata rispetto al progetto nazionale. Si potrebbe obiettare che questo *plafond* incompressibile del *Recovery* europeo non abbia tenuto in debito conto le specificità di quei territori dove la digitalizzazione potrebbe aver già raggiunto uno stadio avanzato e quindi necessitare di minori risorse a differenza del *green*, che invece potrebbe richiedere uno sforzo finanziario aggiuntivo al 37%. A questo limite lo Stato potrà rispondere solo in parte, aumentando la cifra sul *green*, fermo restando il divieto di scendere al di sotto del 20% sul comparto digitalizzazione. Siamo dinanzi a una gabbia impenetrabile perché co-

⁵⁴ Per un quadro analitico dei vincoli europei del *Recovery*, unitamente alle linee di credito già in essere, e del suo impatto sulla legge di bilancio 2021 si leggano le documentate osservazioni della cons. C. GORETTI, *Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza*, (Doc. XXVII, n. 18), in *Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Bilancio) e 14a del Senato della Repubblica (Politiche dell'Unione europea)*, 8 febbraio 2021, in part. pp. 3-11.

⁵⁵ Cfr. Reg. UE 2021/241, p. 61.

struita secondo la tecnica delle cifre modificabili *in melius*, non anche *in peius*; dall'altro canto, se fosse stata prevista la possibilità di introdurre deroghe, i paletti sarebbero stati facilmente aggirabili perché le deroghe sarebbero divenute la regola generale con l'inevitabile sacrificio dei beni affidati ai valori minimi, divenuti comprimibili.

A parziale attenuazione della leggerezza sostanziale la Commissione ha dettato le iniziative faro: priorità europee finalizzate a rispondere a taluni problemi comuni ai 27 Stati. Queste *flagship* sono descritte nella Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021⁵⁶ e sono individuate nei punti che seguono: 1) *power up*, diffondere le tecnologie pulite; 2) *renovate*, migliorare l'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati; 3) *recharge and refuel*, promuovere tecnologie pulite nei trasporti; 4) *connect*, assicurare il diritto universale all'accesso alla *super fast broadband*; 5) *modernize*, digitalizzare la pubblica amministrazione e i suoi servizi; 6) *scale-up*, far crescere le capacità industriali europee nel *cloud* di dati e in altra tecnologia avanzata; 7) *reskill and upskill*, riqualificare e aggiornare le competenze del capitale umano in possesso dell'amministrazione.

In sintesi, abbiamo illustrato il *Recovery* nelle sue linee portanti, e non in base a un metodo analitico, in quanto riteniamo questa scelta coerente con l'obiettivo di usare l'atto anche come parametro nel successivo giudizio sui progetti nazionali. Infatti, aver schematizzato il piano europeo in questioni di metodo e di contenuto agevolerà la lettura su due colonne: precisamente, in una figurerà l'atto-paradigma di Bruxelles; nell'altra il progetto preliminare del Governo Conte *bis* e, quindi, il definitivo del Governo Draghi.

5. Il progetto di *Recovery* del Governo Conte *bis*

Potremmo sbrigativamente valutare il progetto del Governo Conte *bis* come l'esatto opposto di quanto veniva richiesto dal Reg. UE 241/2021. A studiarlo con la dovuta attenzione si potrebbe addirittura pensare che chi lo ha scritto non abbia letto il paradigma europeo, al quale invece l'atto interno aveva il preciso dovere di attenersi, pur con la discrezionalità di contenuti di cui si è già detto.

⁵⁶ Commissione europea, *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, Bruxelles, 17 settembre, COM(2020) 575 *final*.

Quindi, indichiamo le critiche di fondo al progetto del 15 gennaio⁵⁷ e tralasciamo le obiezioni alle singole linee di intervento, in quanto già esposte dalla letteratura in materia⁵⁸, ma anche perché non allineate al metodo di analisi e di sintesi da noi seguito.

Il progetto manca di una visione univoca e chiara, cui ricondurre l'intero disegno riformatore. Da qui discende la lista dei difetti sostanziali: eccessivo numero di progetti da finanziare, impropria equidistribuzione tra grandi e piccoli piani, polverizzazione degli aiuti europei in una miriade di rivoli, inevitabile pregiudizio del buon fine di ogni intervento. La lista potrebbe essere ancora più lunga. A questi vizi si aggiunge che la redazione del piano: non ha un metodo proprio, come se il Reg. europeo avesse taciuto sul punto. Le quattro pietre miliari che il percorso avrebbe dovuto seguire sono state qui semplicemente disattese, salvo rari casi. Ricordiamole: precisione di costi, dei tempi, dei destinatari e della valutazione d'impatto sul terreno della coesione sociale. Ebbene, i quattro indicatori non sono mai presenti in contemporanea, come richiesto, al massimo sono indicati i costi.

Vediamo le conseguenze di questo scostamento del progetto Conte dal paradigma europeo.

In primo luogo, l'estrema genericità e l'assenza di informazioni puntuali sui quattro dati relativi ai singoli progetti li sottrae alla necessaria osservanza del diritto sovranazionale. Non si comprende come la Commissione avrebbe potuto giudicare il piano, visto che proprio i parametri di qualità e quantità erano saltati. Facciamo un esempio: se il costo c'è ma manca il suo obiettivo, la Commissione non sarà in condizione di poter giudicare se la spesa sia adeguata o meno a conseguirlo. C'è anche da dire che molte linee di intervento prevedono i costi, ma è parimenti evidente la loro insufficienza a realizzare gli ambiziosi obiettivi che si sono dati per l'estrema polverizzazione dei finanziamenti in un volume eccessivo di progetti. Questi ultimi andavano invece selezionati *ex ante*, e non ammessi tutti, magari con il sospetto di uno

⁵⁷ PRESIDENTE DEL CONSIGLIO CONTE, *Proposta di piano nazionale di ripresa e resilienza, presentata il 15 gennaio 2021, Doc. XXVIII n. 18*, Senato della Repubblica, Leg. XVIII, *supra* cit.

⁵⁸ Analitica ed equilibratamente critica la lettura offerta da F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., cap. VI; mentre per una visione che non consente riscatto si veda l'audizione di: C. GORETTI, *Audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Doc. XXVII, n. 18, cit., *supra*.

scambio di basso profilo determinato da pressioni politiche. Tale modalità inclusiva prova la mancanza di progettualità globale che è difetto irreversibile del piano in esame e lo allontana dalla semplice, dettagliata e documentata lista della spesa pubblica richiesta da Bruxelles.

L'assenza dei quattro requisiti, ammesso che il piano fosse stato approvato, avrebbe infine reso impossibile la verifica di medio periodo circa il suo avanzamento, sempre per il difetto descrittivo dei risultati parziali da conseguire strada facendo. Gli estensori non hanno neppure fatto una mera ricognizione della situazione di fatto che dovrebbe precedere ogni progetto. Prediamo a esempio la riforma dell'Amministrazione⁵⁹: annunciata come tale, non è stata poi presentata con questo *nomen iuris*, rendendo necessaria una ricostruzione da frammenti sparsi qui e là nel testo.

Una riforma dovrebbe sempre partire da una descrizione analitica dello *status quo* e qui, trattandosi di amministrazione da trasformare in compiutamente digitalizzata, si sarebbe dovuta fare una ricognizione puntuale di quali servizi e in quali territori fosse stata già intrapresa la via virtuosa della digitalizzazione. Ma questa ricognizione non c'è e ciò rende poco credibili le cifre del piano di riforma. Non si può dire se i costi stimati siano sufficienti, visto che si ignora cosa sia stato già fatto; senza considerare poi che non esiste un unico modello e un solo grado di trasformazione del servizio in presenza nel suo analogo da remoto: quindi, a più modelli corrisponderanno costi differenti che il piano avrebbe dovuto conoscere con finezza descrittiva. Uguale discorso si può fare per le somme stanziare per la crescita numerica e qualitativa del capitale umano, da svecchiare con nuove assunzioni di uomini e donne già abili alle nuove scienze, e da formare con energiche iniezioni di *reskilling*. Ma quanto personale ha già seguito corsi di riqualificazione funzionali alla digitalizzazione? Chi è stato già addestrato all'uso delle nuove tecnologie necessita di corsi avanzati o ancora di quelli di base? Il piano non si interroga in merito, limitandosi a un generico richiamo alla formazione professionale.

Un'ultima osservazione sulle molteplici linee di intervento presentate dalle singole amministrazioni solo in termini di annuncio. Come andrebbero selezionate?

⁵⁹ Cfr. A. NATALINI, *Audizione informale nell'ambito dell'esame in sede consultiva della proposta di PNRR*, Camera dei Deputati, V Commissione permanente, lunedì 8 febbraio 2021.

Due potrebbero essere i criteri. Prediligere quello della capacità amministrativa orienterebbe i soldi con priorità alle amministrazioni del Nord, che già dispongono di progetti cantierabili, cioè pronti a partire. Scegliere il criterio dell'urgenza favorirebbe i progetti del Sud, dove però la scarsa capacità amministrativa potrebbe mettere in pericolo la loro realizzazione. Quindi, le amministrazioni rimaste indietro andrebbero supportate da tecnici per diventare in tempi rapidi capaci di attuare i progetti di ammodernamento, diversamente il fine trasversale di accorciare le distanze tra i territori, che qui diventa eterogeneità nella qualità e nella quantità dei servizi pubblici, sarebbe a rischio. Ma nulla di quanto detto si legge nel piano del 15 gennaio. Anche qui una mancanza: il criterio (o i criteri) in base al quale scegliere un progetto e scartarne un altro. Il vuoto legittima il dubbio che alla fine prevalgano nelle scelte pressioni lobbistiche o clientelari ben lontane dalle esigenze⁶⁰ di rinascita del paese.

Le critiche ora condotte sulla riforma dell'amministrazione sono sostanzialmente replicabili per il lavoro, la sanità, l'istruzione, l'ambiente e la giustizia, tutte riforme scritte sulla falsariga del medesimo copione: si ignora il rispettivo punto di partenza, si mette in cattiva luce la bontà intrinseca del progetto, ma soprattutto si pregiudicano le concrete *chances* di successo.

Vedremo se e in che misura il progetto del Governo Draghi abbia corretto i difetti strutturali e formali e abbia compiuto il salto di qualità atteso: promuovere le categorie deboli da fardello a volano di crescita per il Paese.

6. Il *Recovery* del Governo Draghi

Un chiarimento sarà necessario prima di esaminare il *Recovery* del Governo Draghi⁶¹: l'atto si pone in continuità con il progetto che lo ha preceduto per ragioni politiche e di tempo.

Il Governo Draghi esprime una formula politica in parte coincidente con le forze di maggioranza del Conte *bis*, in parte autonoma

⁶⁰ Così sembra adombrare F. BASSANINI, *La governance del piano italiano Next Generation UE*, in *Assonime*, 4 gennaio 2021, pp. 2 e ss.

⁶¹ Si veda: *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, presentato alla Camera dei Deputati il 26 aprile 2021, ore 14.

quando apre ai soggetti politici di centro-destra, cioè proprio ai partiti di opposizione del Conte *bis*. Questa parziale identità di *partners* dei due esecutivi rappresenta la ragione della continuità del PNRR di Draghi con il *draft* di Conte, salvo le varianti dell'allineamento formale all'indicazione europee e le parziali correzioni di merito. Quindi, il PNRR prima esaminato è l'antecedente positivo, ma anche negativo del definitivo di Draghi. Positivo perché il poco tempo a disposizione del nuovo esecutivo non sarebbe bastato per elaborare un piano *ex novo*, in mancanza del *draft* di Conte. L'elemento positivo si è però convertito in una pregiudiziale di contenuto, da cui il nuovo PNRR ha cercato a fatica di smarcarsi, alcune volte riuscendoci, altre meno. Riteniamo infatti che il piano attuale sconti un peccato originale: manca di una visione unitaria che orienti il binomio investimenti-riforme; non coltiva un'idea precisa di sviluppo idonea a valorizzare le specifiche vocazioni territoriali e difetta inoltre di un disegno concreto per chiudere i divari territoriali, generazionali e di genere, obiettivo affermato nel piano, ma privo di effettive condizioni di realizzazione.

Abbiamo detto che il piano Draghi presta più attenzione alle rime obbligate di Bruxelles di quanto avesse fatto la bozza Conte. Quindi, le critiche sulle modalità redazionali mosse a quest'ultimo non valgono anche per il nuovo PNRR. Infatti, i costi, i destinatari, il cronoprogramma e gli effetti benefici in termini di coesione sociale sono definiti in cifre numeriche, in elementi determinati, in fatti circostanziati e in accertamenti della situazione materiale già consegnati nel progetto, non dunque rinviabile in futuri atti acclarativi.

Non era immaginabile una situazione diversa, visto che il nuovo P.d.C. ha esperienza di come vanno le cose a Bruxelles⁶² e sa che se i modelli precompilati non sono rispettati, si offre un facile destro per una probabile bocciatura. E con ciò non si vuole accusare la Commissione di schematismo burocratico, perché a ragione aveva detto come andava scritto il piano, indicando un percorso guidato da rispettare, in quanto uscire dal seminato non avrebbe messo la Commissione in condizione di valutarlo, essendo quel percorso, non solo la guida lineare per lo Stato che si accingeva a scriverlo, ma anche il sicuro e control-

⁶² Ingiustamente critico il giudizio sul P.d.C. espresso da una parte della stampa estera, che per abitudine stigmatizza i nostri governanti a prescindere dalla loro statura e dalla necessaria comparazione con i propri, si veda in proposito: CHARLEMAGNE, *The Draghi Delusion*, in *The Economist*, 24th April 2021, p. 22.

labile parametro di legittimità per la Commissione, che si accingeva ad approvarlo. Ebbene, questo compito è stato assolto con adeguato scrupolo dal nostro Governo, come dimostra la rapidità con cui la Commissione ha proposto al Consiglio la sua approvazione con pochi ritocchi rispetto alla versione originale.

In punto di merito invece il nostro giudizio non è così elogiativo perché il piano ha scelto di seguire e compiere la precedente impostazione, almeno per quanto riguarda gli investimenti, con la conseguenza che le critiche già rivolte al piano Conte varranno tendenzialmente anche per il PNRR di Draghi. Altro è invece il nostro giudizio sulle riforme, terreno sul quale il piano Draghi ha guadagnato autonomia dal suo predecessore e quindi meriti.

In primo luogo, le riforme di Draghi sono presentate distinte in tre gruppi⁶³, il che facilita la loro lettura e quindi la comprensione: precisamente, quelle orizzontali, che tagliano il piano trasversalmente interessando tutte e sei le missioni; quelle abilitanti, che servono come moltiplicatore di efficienza, competitività e uguaglianza per gli investimenti e, infine, le riforme *ad hoc* dedicate a specifiche linee di intervento.

La loro sostanza è però la parte più interessante, anche se la meno qualificante. Le principali riforme – fisco, giustizia, concorrenza – sono annunciate, ma presentate in una forma tanto generica che non consente di anticiparne la futura direzione. Un esempio è opportuno. L'impegno del governo a presentare annualmente il disegno di legge sulla concorrenza nulla ci dice sul suo contenuto e quindi su quale sarà la politica competitiva che si vorrà seguire: a favore del mercato o a vantaggio dei soli consumatori? L'esempio dimostra quanto un annuncio possa essere distante dalla sua concreta realizzazione; non è infatti un caso che le riforme siano state solo annunciate, non già puntualmente disegnate nel loro abito, la cui fattura è stata rimessa al legislatore ordinario, cioè a un accordo tra le forze di maggioranza molto faticoso, se non improbabile, da raggiungersi almeno sulle riforme più divisive politicamente⁶⁴. Come conciliare le aspettative anti-competitive della Lega, fedele a una politica nazionalista e protettiva, con quelle

⁶³ Cfr. *Recovery* di Draghi, pp. 43-76.

⁶⁴ C. CERASA, *Il PNRR è uno splendido schiaffo ai vizi dell'Italia. Come Draghi può usare l'Europa per costringere i partiti a una rivoluzione copernicana*, in *Il Foglio*, 29 aprile 2021, p.1.

concorrenziali del PD e delle altre forze di centro-sinistra⁶⁵? Potremmo continuare nella scrittura di questa lista perché sono molti i terreni dove si scontrano interessi socio-economici antagonisti, per i quali sarà necessario trovare una misura di equilibrata composizione, se si vuole evitare il fallimento del progetto riformista e con esso il mancato finanziamento di Bruxelles, che condiziona l'erogazione all'esecuzione attenta del cronoprogramma riformatore. Questa conflittualità, attesa e temuta rispetto alle riforme, non si è verificata quando si è trattato di dividere le risorse tra le varie linee di investimento perché la ripartizione è stata fatta in modo da accogliere in parte le richieste provenienti da ciascuna forza politica di maggioranza⁶⁶. Mentre sembra improbabile che si riproduca il medesimo negoziato politico quando i partiti di maggioranza dovranno decidere come riformare la giustizia: si darà prevalenza all'anima garantista o a quella giustizialista? Ciò in quanto in tema di giustizia ogni forza si giocherà identità, visibilità e consenso politico; pertanto, non si può escludere che in taluni casi converrà rinviare piuttosto che arare una riforma poco gradita al proprio elettorato, benché indispensabile al buon fine del *Recovery*. L'impossibilità di concludere accordi sulle riforme contestualmente al *Recovery* è la ragione della loro mera elencazione, fatta eccezione per la digitalizzazione della p.a. che ovviamente ha trovato concordi tutte le forze politiche. È la stessa circostanza a spiegare perché il P.d.C. abbia rassicurato con la sua autorevolezza⁶⁷ la Commissione sul buon fine delle riforme, rassicurazione superflua, se le riforme fossero state delineate, non per grandi linee, ma in termini specifici già nel piano. Infine, sempre tale impossibilità diventa la *ratio* della girata dell'arduo compito al futuro legislatore secondo la prudente tecnica del rinvio.

⁶⁵ C. STAGNARO, *Concorrenza? Il cosa fare è super. Il come lo è meno*, in *Il Foglio*, 29 aprile 2021, p. 3.

⁶⁶ Solo per concretizzare quanto detto nel testo, ricordiamo che il PD premeva perché le assunzioni riprendessero nel pubblico impiego, risultato in parte conseguito dato il ricorso a modalità alternative al contratto a tempo indeterminato, pur richiesto; mentre la Lega premeva per una capillare infrastrutturazione del Nord, risultato in parte conseguito per le principali tratte del Nord.

⁶⁷ Ricca di interventi la stampa quotidiana si veda ad es.: C. FUSANI, *Draghi è a Bruxelles. Il piano della verità per il piano della ripartenza*, in *Il Riformista*, 30 aprile 2021, p. 7.

7. Le tre note dolenti del *Recovery* di Draghi

A questo punto dell'esame rivolgiamo la nostra attenzione alle note dolenti⁶⁸ del PNRR di Draghi – Sud, Giovani e Donne – consapevoli che la Commissione le aveva interpretate come obiettivi comuni di ogni linea di investimento perché leve insostituibili a colmare le asimmetrie del sistema-paese.

Qui si incontrano due idee, nate nel corso degli incontri preparatori a Bruxelles: non si può lasciare indietro nessuno, né si può tornare alla condizione antecedente l'emergenza, una volta cessata. Le due linee si combinano dando vita a un'idea di *reductio*, non *in pristinum*, perché si muove in direzione di una normalità atipica⁶⁹. Detta atipicità significa tendere a uno *status* migliore di quello esistente prima della crisi, a condizione che il decisore politico lo voglia. Qui riecheggia il *fair back*⁷⁰ della progettualità di ripresa del presidente Biden, che, tradotta nel linguaggio politico europeo, comporta l'eliminazione di quelle disuguaglianze, in forza delle quali i meno fortunati si troverebbero ancora una volta impreparati dinanzi a una futura crisi.

In questo passaggio la politica europea fa un salto di qualità: si è lasciata alle spalle l'originaria identità di arcigna custode dei mercati e di severa ragioniera che tiene stretti nelle mani i cordoni della borsa e accarezza l'idea di una ripresa del processo produttivo, mettendo a disposizione le sue risorse economiche pur di migliorare le condizioni di vita di chi è fragile, e, solo in via residuale, di chi non lo è.

Questa inversione a U della politica, in origine ripiegata egoisticamente sul benessere del mercato, ora porosa alla coesione sociale, diventa il fine ultimo di un'economia di libero scambio, declassata da obiettivo a mezzo tra i mezzi. Con il *Recovery* l'ordine gerarchico tra mercato e giustizia sociale si rovescia, il primo concorre alla creazione e alla distribuzione della ricchezza, aprendo il rubinetto che isolava i

⁶⁸ Anche ribattezzate le tre spine da C. FOTINA, *Arriva il nuovo Recovery: tre spine su Sud, fondi 5G e centri Tech transfer*, in *Il sole 24 ore*, 21 aprile 2021, p. 5.

⁶⁹ Ci sia consentito il rinvio a G. DE MINICO, *Introduzione*, in G. DE MINICO – M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto, Emergenza e Tecnologia*, 2020, in www.consultaonline.it.

⁷⁰ Cfr.: U.S. Congress, *H.R. 1319: American Rescue Plan Act of 2021*, cit.: «This is no time to just build back to the way things were before, with the old economy's structural weaknesses and inequalities still in place. This is the moment to reimagine and rebuild and American economy [...]».

vasi comunicanti per far scorrere l'acqua dal più alto al più basso in modo che raggiungano lo stesso livello. Tutto ciò non è solo la costruzione intellettuale di un'Europa, che ha avuto un sussulto di resipiscenza, esso è piuttosto un *commitment* politico, consegnato nel *soft law* comunitario e poi divenuto il linguaggio vincolante del Reg. UE 2021/241. Le sue radici sono risalenti nel tempo: precisamente, si rinvengono nel sistema valoriale della Carta dei Diritti e nell'uguaglianza sostanziale delle tradizioni costituzionali comuni.

Il *Recovery* ha dunque avuto il merito di tradurre in norme la coesione. Ciò comporta che ogni progetto dovrà misurare il suo valore su quell'unico terreno che giustifica la compressione della sovranità interna. Quest'ultima viene ridimensionata, sottraendole una fetta consistente di attribuzioni a favore della Commissione, ma una compensazione è data perché ogni Stato riceverà risorse da impiegare in un vasto programma di riforme e d'investimenti, che rimetteranno in moto la macchina produttiva fermata dalla crisi sanitaria ed economica. Una sovranità messa a cura dimagrante per l'intervento suppletivo di Bruxelles, ma che al tempo stesso rappresenta un buon esempio di azione condotta secondo il metodo della sussidiarietà verticale perché ci ha educato a una solidarietà che da soli avremmo stentato a praticare. Ognuno è chiamato a fare la sua parte per colmare le distanze sociali: sarà necessario il sacrificio del singolo cittadino, dell'intero popolo europeo e di tutti gli Stati, nessuno escluso sarà escluso da questa gara di solidarietà⁷¹.

Vista in una prospettiva di lungo periodo, questa compressione di potestà nazionali si traduce in un inatteso guadagno per gli Stati, che recuperano, non la titolarità delle politiche sociali, ma l'effettività del loro esercizio, potendo ritornare a fare quanto un tempo era loro espressamente vietato: spendere dopo decenni di *austerity*, contrarre debiti a condizione che siano di buona qualità. Tale è quell'obbligazione che, nel rovesciarsi sulle generazioni future, le ricompensa prestando loro quei servizi sociali migliorativi del vivere quotidiano. In ultima istanza, il beneficio si risolve nel potenziare le condizioni materiali della partecipazione democratica di ogni cittadino; pertanto, sarà la nostra democrazia a trarne il guadagno ultimo perché livellare le distanze che separano un individuo da un altro significa contare su un *demos* più forte perché politicamente più consapevole.

⁷¹ Cfr.: il Reg. UE 2021/241, *supra* cit., in part. il suo *Cons.* n. 4, p. 3.

Questa è la *ratio* che giustifica il generoso finanziamento all'Italia rispetto a quanto sia andato agli altri Stati. Questo *surplus* è il risultato di precisi calcoli matematici, dettati da comprovate situazioni di fatto: il divario generazionale, cioè l'esistenza di una gioventù poco istruita rispetto agli standard europei e defraudata di concrete prospettive lavorative, le asimmetrie di genere, cioè le disuguaglianze formali e le disparità sostanziali tra Uomini e Donne, e il *gap* territoriale, ossia le tanto profonde discriminazioni nei diritti sociali tra i cittadini del Nord e quelli del Sud tali da far pensare a un'Italia di divisi in casa.

Ebbene, quando il piano Conte si è trovato a dover ripartire le risorse tra una miriade di riforme e d'investimenti ha disatteso il metodo europeo. Se invece lo avesse osservato, avrebbe messo le maggiori risorse sui tre fattori che erano stati la causa dell'eccedenza ricevuta rispetto agli altri Stati. Il logico principio secondo il quale, se si riceve di più in ragione di un *vulnus* strutturale, l'eccedenza andrà impiegata a correzione del *vulnus*, non è sembrato così logico al decisore nazionale, che infatti non lo ha osservato, pregiudicando in tal modo la resilienza. Infatti, la ferita sociale, se rimasta aperta, si riacutizzerà con la prossima crisi, rischio che la resilienza intendeva appunto evitare. Il piano Conte non ha fatto suo il ragionamento di Bruxelles, come prova il 34% delle risorse assegnate al Mezzogiorno, contro una percentuale stimata intorno al 60% secondo il calcolo conforme con i parametri europei della popolazione, del coefficiente di disoccupazione e del PIL⁷².

Al piano Draghi va il merito di aver portato l'iniziale 34 al 40%, ma la questione non è l'entità della percentuale, bensì l'inosservanza del principio basilare del *Recovery* europeo. Si è consapevoli che questo aumento di 6 punti non nasce da uno spostamento definitivo di fondi, per esempio di quelli destinati alla coesione e allo sviluppo, già vincolati al Sud, perché se queste cifre saranno momentaneamente prelevate dai ricordati fondi a questi saranno restituite, anche se con risorse interne, cioè non prelevate dal *Recovery*, e con tempi non ancora definiti, come previsto nel DEF 2021.

La violazione del metodo europeo nel "far di conto" avrà come conseguenza il mancato raggiungimento di quegli standard di uguaglianza sostanziale tra territori, generi e generazioni, che sono la condizione minima per trasformare i tre *handicap* in altrettante risorse

⁷² Cfr. On.le M. Carfagna, *Relazione*, al Convegno *Il Mezzogiorno alla prova del Nextgeneration EU*, 20 aprile 2021.

essenziali alla ripresa e alla resilienza di chi ultimo per ragioni geografiche, di sesso o di età era destinato a essere equiordinato a chi gli stava davanti⁷³.

A questo punto della trattazione riteniamo utile trasferire l'analisi⁷⁴ sulle tre mancate leve – Giovani, Donne e Sud – che sarebbero state meritevoli di un'attenzione maggiore di quella accordata loro nel *Recovery* definitivo.

7.1. I Giovani

Una politica che vuole colmare il divario generazionale aiuta i giovani con un'istruzione che valorizzi i loro talenti; una formazione professionale che promuova conoscenza e abilità e un'offerta lavorativa tendenzialmente adeguata alle aspettative di ognuno.

Ebbene, il *Recovery* è incapiente su tutti e tre i piani. In particolare, le risorse in istruzione, pari a 30,88 mld, sono molto al di sotto della soglia minima, quella indispensabile perché la politica possa seriamente ridisegnare un sistema scolastico per anni rimasto uguale a se stesso. La critica non risparmia neanche i gradi più elevati dell'istruzione: l'Università riceve le briciole per la ricerca⁷⁵ e gli spiccioli per l'edilizia giovanile⁷⁶. Sul terreno lavorativo il *Recovery*⁷⁷ piuttosto che offrire occasioni di lavoro attivando la domanda pubblica o sollecitan-

⁷³ M. VILLONE, *Gelmini suona la carica. Ma c'è l'art. 119 e il Pnrr*, in *Il Manifesto*, 3 giugno 2021, dove l'Autore chiarisce che tra indirizzo politico sul Sud e PNRR è necessario che intercorra un nesso di non contraddizione.

⁷⁴ Mentre per un'analisi nel dettaglio si rinvia agli altri contributi pubblicati in questo numero della Rivista.

⁷⁵ Il *Recovery* riserva all'Università solo due voci: “borse di studio per l'accesso” e “dottorati”. Alle prime andranno 0,50 mld e alle seconde 0,49 mld. A parole il piano intende prendere sul serio l'“Università”, nei fatti delude le aspettative create. Basti leggere per farsi un'idea della praticabilità di un così ambizioso progetto: «una barriera importante allo sviluppo e alla competitività del sistema economico è rappresentata dalla limitata disponibilità di competenze, con un numero di ricercatori pubblici e privati più basso rispetto alla media degli altri Paesi avanzati (il numero di ricercatori per persone attive occupate dalle imprese è pari solo alla metà della media UE: 2,3 per cento contro 4,3 per cento nel 2017). Diventa, pertanto, necessario frenare la perdita, consistente e duratura, di talento scientifico tecnico, soprattutto giovani, recuperando il ritardo rispetto alle performance di altri Paesi» (p. 179).

⁷⁶ Si veda l'Investimento 1.7 del *Recovery*, alla voce *Alloggi per gli studenti e riforma della legislazione sugli alloggi*, destinatario di 0.96 mld (p.179).

⁷⁷ Per una facile consultazione, agevolata dal razionale indice del piano, della par-

do con opportuni incentivi quella privata, si è limitato a creare *hub*⁷⁸, cioè laboratori per l'incubazione e la crescita di idee imprenditoriali o a prevedere corsi di formazione da definirsi in struttura e competenze. Discorso a parte va riservato alla vocazione unidirezionalmente diretta alle discipline *STEM*⁷⁹, in violazione del pluralismo culturale, pur previsto in Costituzione, quantomeno nella limitata accezione che la cultura sia meritevole di spazi di libertà e sostegno finanziario a prescindere dal suo orientamento; quindi, anche se diretta verso le discipline umanistiche.

A seguito dell'*upskilling* sulla prestazione il mercato risulterà ulteriormente sbilanciato dal lato dell'offerta lavorativa, specializzata e di alta professionalità, ma esuberante su una domanda ancora impreparata e insufficiente ad assorbirla. Non è facilmente prevedibile che i nuovi e talentuosi giovani si rivolgeranno a quei mercati, dove lo Stato ha sostenuto la domanda di lavoro privato completandola con una pubblica parallela alla prima, lasciando solo alla residualità del suo intervento l'attivazione di *hub* e la promozione di corsi di addestramento per ridurre il *mismatch* di competenze.

L'*American jobs plan*⁸⁰ con i suoi 2.29 trilioni di dollari investiti per alimentare la domanda di lavoro pubblico rappresenta un esempio di come si debba comportare un decisore politico che assume il lavoro a obiettivo primario della manovra di spesa. La politica Biden è stata molto lineare: è entrata a gamba tesa sul mercato dei servizi alla persona – istruzione, salute e abitazione – che da privati e godibili dietro assicurazione sono diventati il dovere primario del soggetto pubblico, tenuto a erogarli alle famiglie, che da sole non sono in grado di procurarseli. Quindi, lo Stato ha bisogno di forza lavoro per prestare

te dedicata al lavoro si veda: la Missione 5 *Inclusione e coesione*, in part. la M5C1 *Politiche del lavoro*, da pp. 203 e ss.

⁷⁸ Si veda il *Recovery*, cit., a p. 206 anche nella parte in cui il piano ricorre ai “Centri per l'impiego” diretti a riqualificare la domanda di lavoratori inoccupati attraverso azioni di *reskilling* e *upskilling*. La rilevanza del compito affidato loro ha indotto l'attuale Governo, estensore del piano, a integrarli con altri soggetti istituzionali, ad esempio, le Università. Ma rimane nella nebbia come avverrà questa riqualificazione dei Centri, essenziale considerato che se il formatore non è all'altezza del suo compito, non si vede come possa a sua volta formare gli altri.

⁷⁹ STEM è l'acronimo di *Science, Technology, Engineering and Mathematics* (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), a p. 20 del *Recovery* di cui alla nota precedente.

⁸⁰ U.S. Congress, *H.R. 1319: American Rescue Plan Act of 2021*.

l'istruzione, le cure mediche e un tetto; e così con un solo atto fa due cose buone allo stesso tempo: accresce il *welfare* alle famiglie disagiate e sostiene in prima persona la domanda di lavoro.

Notevole la distanza che separa questa progettualità da quella del nostro decisore, che ha perseguito l'obiettivo occupazionale senza impegnare direttamente lo Stato nella produzione di beni e servizi, convinto che per creare nuovi posti di lavoro potessero bastare le azioni da altri Stati considerate residuali: le transizioni lavorative da un settore a un altro, l'addestramento professionale; la riqualificazione dei programmi di formazione. Alla fine di questo percorso educativo-professionale il nostro bilancio avrà sopportato i costi senza ritorno, perché di essi beneficeranno unicamente gli altri Paesi.

Questa latitanza del nostro Stato sul lato della domanda pubblica di lavoro pone una domanda forte: quale è il ruolo dello Stato al tempo della digitalizzazione e post pandemia⁸¹?

Noi riserviamo allo Stato un compito di alto profilo perché, in un tempo in cui le tradizionali categorie giuridiche sono cadute a pezzi nell'urto con i Big Data e col virus, il soggetto pubblico ha il dovere di parlare per primo nel costruire nuovi paradigmi, visto che l'attività *destruens* si è già esaurita nella forza distruttiva e combinata di dati e virus. Benché nuovi concetti stiano affiorando, anche questi devono trovare collocazione entro la stessa cornice costituzionale dei precedenti, il cui rispetto si imporrà al legislatore quando dovrà tenere insieme lavoro ed evoluzione scientifica. Il decisore politico si dovrà muovere entro un binario prefissato: da un lato, l'aderenza al progresso tecnologico esigerà un processo normativo generatosi in basso; dall'altro, l'imperativo dell'uguaglianza sostanziale fletterà tale processo verso il valore costituzionale della parità sostanziale tra individui.

⁸¹ Sul punto si legga il *Plan de Relance* francese consultabile sul sito del governo francese, e, in particolare, le misure dedicate ai Giovani, pp. 151-228, che sono parte degli interventi sulla "Coesione" (pp. 163 ss.). Il *France Relance*, diversamente dal nostro, si è comportato come farebbe un sarto che cuce per lo Stato un abito su misura, che ricorda quello dell'imprenditore, quando è attento a battere cassa, ma anche quello del buon padre di famiglia, quando si dedica a moltiplicare le occasioni di lavoro per i suoi figli che ne sono ancora sprovvisti. Cfr.: C. CAILLAUD, *Plan de relance: le gouvernement prolonge les aides incitatives à l'embauche des jeunes*, in *Le Figaro*, 3 gennaio 2021; P. ASKENAZY, *Plan de relance: «Un plan de sauvegarde d'emplois et un patchwork de promesses présidentielles»*, in *Le Monde*, 16 settembre 2020; LE MONDE, *Plan de relance: Jean Castex fixe l'objectif de 160 000 créations d'emplois en 2021*, in *Le Monde*, 3 settembre 2020.

In questo mutato contesto socio-politico non si vede incompatibilità tra il potere pubblico e lo Stato-imprenditore, a condizione che eviti di ricadere negli errori dell'azienda pubblica degli anni '70, capace solo di distribuire lavoro dietro consenso elettorale. Oggi non è lo sguardo occhiuto dell'Europa a impedirlo, ma *in primis* il dovere di lasciare in eredità a chi verrà debiti compensati da un *welfare* adeguato a una democrazia matura.

Lo Stato imprenditore opererà su un piano non distante da quello su cui si muove l'azienda privata, dunque dovrà creare lavoro che generi altra ricchezza, proprio come la mano privata, ma non si dovrà appiattare su di essa, dovendola invece superare, e in questa diversità mostrare la sua vocazione al bene comune, diversamente non sarebbe in nulla diverso da un'impresa privata. Lo Stato datore di lavoro non si adegua a come, cosa e quanto richiesto dal mercato lucrativo, perché il suo compito è promuovere una domanda alternativa di beni e servizi funzionale al diritto di ogni cittadina e cittadino di prestare una "fatica" congeniale con le proprie aspirazioni e attitudini. In questa visione post moderna il lavoro da aspirazione di mero fatto ha guadagnato sul campo la dignità di pretesa giuridicamente azionabile verso lo Stato, tenuto a soddisfarla, anche se nei limiti del possibile. Non si sta dicendo nulla di nuovo, perché già un'anima della Costituente⁸² lo aveva rivendicato rimanendo però inascoltata; a noi col *Recovery* spetta il compito di spostarci dal piano delle promesse giuridiche a quello della loro concreta attuazione, sebbene nei limiti delle condizioni concretamente praticabili.

L'ultima bizzarria del nostro *Recovery* si manifesta nell'aver prestato attenzione ai giovani fino a quando sono in età infantile, ne sia prova l'incremento del 33% degli asili nido⁸³; è lecito chiedersi perché il *Recovery* li abbia presi in carico da fanciulli per abbandonarli superata l'adolescenza, quando cioè il loro percorso di crescita evolutiva era ancora in corso.

Ma anche questo interrogativo è rivolto al nostro lettore.

⁸² Il riferimento è all'On.le P. TOGLIATTI, *Assemblea costituente, Prima sottocommissione, Resoconto sommario*, seduta 3 ottobre, 1946. In termini più netti sul lavoro come diritto verso lo Stato si veda legge l'intervento dell'On.le E.P. TAVIANI, *Assemblea Costituente, Terza sottocommissione, Resoconto sommario*, seduta del 9 settembre 1946, p. 10, in www.isgrec.it.

⁸³ Si veda l'Investimento 1.1, voce *Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia* per un investimento di 4,60 mld.

7.2. *Il Sud*

Anche il Sud è l'*handicap* tradotto a opportunità per l'intero Paese. Infatti, il *Recovery* europeo condiziona l'eccedenza dell'importo italiano all'imperativo della coesione sociale, e per evitare equivoci sul suo significato lo specifica nei prescrittivi termini delle tre situazioni di disagio – Giovani, Donne e Sud – la cui storica asimmetria con le categorie privilegiate va appianata grazie alle risorse comunitarie.

Non ritorneremo sulla *querelle*⁸⁴ del 36% delle risorse portata al 40%, neppure su quella del 60%, che il Sud avrebbe avuto diritto a ricevere se il piano Draghi avesse seguito il medesimo calcolo che Bruxelles ha fatto nel quantificare la somma a noi riservata⁸⁵. Avendo già esaminato la questione nella parte generale di questo studio, passiamo a chiederci come questi soldi dovranno essere spesi.

In altre parole, ci intratterremo sul perché il Sud continua essere trattato da *handicap*, da palla al piede di cui si parlava in apertura. E in questo caso la colpa non è addebitabile alla ricorsività di Vico perché persino l'Europa aveva provato a evitare che le cose continuassero ad andare per lo stesso verso: invertire il corso della storia in modo che il Sud, le Donne e i Giovani diventassero il nuovo motore delle economie depresse.

Una lettura attenta delle 273 pagine del PNRR suggerisce l'immagine di una pioggia di soldi spruzzati qui e là, non indirizzata a una precisa idea di sviluppo, cioè non diretta a incoraggiare le specifiche vocazioni territoriali e così a provocare le molteplici sensibilità di un popolo⁸⁶.

Da qui una serie di domande che per comodità del lettore sintetizziamo nei seguenti interrogativi.

Perché non è prevista la produzione di energia pulita al Sud con il ricorso alla geotermia, la quale è ecologicamente compatibile e libera

⁸⁴ Sul punto si rinvia al par. 6 di questo lavoro, dove si è ritenuto opportuno trattare la questione perché inerente a una tematica più generale, che interessa anche i Giovani e le Donne.

⁸⁵ Lasciamo al giudizio degli economisti l'attendibilità o meno dello scarto tra le cifre annunciate, 80 miliardi al Sud, e quelle realmente contemplate nel piano, appena 22 miliardi, come osserva G. VIESTI, *Recovery i veri numeri dei fondi per il Sud*, in *Il Mattino*, 6 luglio 2021.

⁸⁶ M. VILLONE, *La politica non parla più di Napoli e del Sud*, in *La Repubblica - Napoli*, 16 maggio 2021.

almeno in parte l'economia italiana dalla duplice servitù del petrolio e dell'energia elettrica? Eppure, il piano dedica molti sforzi, anche se non sempre ben ripagati in efficienza di risultati, alle energie rinnovabili – cioè quelle inesauribili perché generate da un fattore endogeno – categorie cui appartiene a pieno titolo la geotermia, che ha anche l'ulteriore pregio di non comportare alcun rischio alla sicurezza ambientale, visto che non si deve andare sotto la soglia critica dei 500 metri, trovandosi in Campania a meno di 80 metri.

E ancora perché il piano non prevede di collocare in mare i pannelli solari in ragione del fatto che l'Italia è bagnata per tre lati dal mare? In tal caso i gravi inconvenienti del consumo di suolo e dell'impatto ambientale si risolverebbero da sé, lasciando solo i pregi dell'energia rinnovabile.

Escluso che i ministri tecnici non ci abbiano pensato, rimane l'ipotesi estrema di imputare alla visione egoistica di Enel ed Eni la decisione di tenere queste due forme energetiche fuori dal piano. Un'occasione mancata per rendere l'economia meridionale finalmente autonoma da quella del Nord e capace di farle concorrenza secondo *fair play*.

Infine, la terza domanda: i porti del Sud vengono ridotti a servire una vocazione economica esclusivamente turistica. Ma il *multitasking* è quella qualità per cui le cose preziose possono generare benefici su più piani, basta che la politica lo voglia. Mettere in moto, proprio come il piano non fa, le potenzialità industriali dei porti di Napoli, Bari o Gioia Tauro⁸⁷ avrebbe significato valorizzarli come luoghi per lo sbarco di navi commerciali, dedite al trasporto di merci, e non di soli turisti. Va anche detto che la proposta delle autostrade del mare avrebbe richiesto la creazione di una rete ferroviaria veloce per consentire l'immediato trasporto delle merci dai porti al centro Europa⁸⁸. Insomma,

⁸⁷ I dialoganti, SVIMEZ, ANIMI, CNIM, ARGE, *Un 'progetto di sistema' per il Sud in Italia e per l'Italia in Europa*, 7 aprile 2021, Roma, pp. 57 ss., cui si deve, oltre a uno studio ricco di dati e di indici di fattibilità, anche la felice espressione «autostrade del mare».

⁸⁸ Questa è un'altra nota dolente del sistema infrastrutturale del piano, che si limita a prevedere solo la Napoli/Reggio Calabria, mentre i collegamenti già esistenti saranno solo implementati, non già resi in senso tecnico linee ad alta velocità. Senza contare che lo sviluppo del sistema ferroviario è disegnato unicamente in direzione verticale, lasciando sostanzialmente invariati i collegamenti dal Tirreno all'Adriatico, e a maggior ragione quelli che attraversano i territori interni. Si veda sul punto la Replica del Presidente Draghi alla Camera dei Deputati sul sito del governo, che ha appunto parlato della Napoli/Reggio Calabria come della «vera» linea rapida.

il PNRR scarta a priori un'idea di sviluppo industriale, che avrebbe comportato alcuni vantaggi e pochi danni. Tra i primi, la riduzione delle emissioni nocive all'ambiente per trasferimento dei camion dalle strade alle navi; la competizione inedita con la rotta di Rotterdam, al momento dominante e incontrastata solo perché unica e, infine, l'abbattimento dei costi di manutenzione delle strade e viadotti, alleggeriti dal traffico pesante.

Quanto ai danni, i porti di Genova e di Trieste avrebbero perso l'esclusiva che da riserva indiana si convertirebbe in un terreno di gioco competitivo conteso da Napoli, Bari e Gioia Tauro. Il danno sarebbe però solo apparente, piuttosto si tratterebbe dell'erosione dell'ennesima e ingiustificata rendita di posizione a favore dell'apertura di un mercato oligopolistico a nuovi entranti, come esigerebbe la promessa *competition law*⁸⁹.

E allora perché non prendere sul serio il Sud e “concedere” anche a questa terra il diritto di competere ad armi uguali con le donne e gli uomini del Nord?

Anche questa domanda lasciamo al nostro paziente lettore.

7.3. *Le Donne*

Prima indicheremo gli aspetti positivi del *Recovery* di Draghi in tema di asimmetrie di genere, difficilmente rinvenibili nel *draft* del Conte *bis*, poi diremo se il primo sia esente da vizi o riproduca quelli del suo predecessore.

Il piano Draghi interviene con misure congrue sul lato dell'offerta del lavoro femminile riqualificandola, migliorandola in *upskilling* e *upgrading*, in modo che si possa allineare a una domanda di lavoro nel tempo divenuta sempre più esigente⁹⁰.

Il *Recovery* va incontro a questo bisogno del mercato, anzi lo incrementa valorizzando la vocazione imprenditoriale della donna. Se costei avesse un'idea d'impresa, sebbene acerba, frequentando gli *hub* create *ad hoc*, acquisirebbe una cultura aziendale, imparerebbe a gestire il rischio, farebbe suo il metodo *learning by doing*, assumerebbe le indispensabili cognizioni tecnologiche per poi lanciare sulla piazza

⁸⁹ M. VILLONE, *All'Italia serve un Sud che corre*, in *La Repubblica*, 3 maggio 2021, p. 15.

⁹⁰ Si legga del *Recovery* di Draghi, *supra cit.*, la Miss. 5, in part. M5C1.

l'originaria idea, divenuta matura e supportata da quei riferimenti tecnico-giuridici necessari per affrontare il bizantinismo amministrativo e la sfida tecnologica.

Ancora il Piano si fa carico di promuovere l'istruzione femminile sin dai primi livelli avendo particolare attenzione alle discipline STEM, come richiesto dalla domanda di lavoro, in modo da consentire alla lavoratrice di superare l'originaria allergia alle scienze dure, salvo capire se questa allergia sia genetica o piuttosto il frutto di un ennesimo pregiudizio culturale verso le donne.

Infine, si vuole alleggerire il lavoro della donna nella cura familiare dei figli e degli anziani per riequilibrare un peso che lei sopporta quasi in solitaria e che spesso la costringe a rinunciare al suo lavoro, inclusi i costi economici e psicologici che ciò comporta.

Questi i punti di merito del *Recovery* di Draghi, che sarebbe inutile cercare nel *draft* di Conte.

Continuiamo a leggere la parte del *Recovery* dedicata alle donne, assumendo ora a parametro il modello europeo e la sua attenzione all'universo femminile. L'atto europeo ha fatto un salto di qualità nel concepire le tre categorie fragili – Donne, Giovani e Sud – da *handicap* frenante lo sviluppo delle categorie più fortunate a risorsa, inesplorata e inesauribile, che già lascia intravedere attitudine a generare altra ricchezza. Dunque, un'energia da scongelare e liberare quanto prima per il benessere di tutti.

Data questa premessa concettuale del *Recovery* europeo la coesione sociale nelle sue tre articolazioni diventa l'obiettivo ultimo e orizzontale dell'intera manovra finanziaria europea, nel senso che ciascuna delle sei *mission* dovrà contribuire da sé e intrecciandosi con le altre al suo conseguimento. Da qui la prescrizione nel *Recovery* che ciascuna linea di investimento indichi una valutazione di impatto sulle Donne, cioè una quantificazione numerica dei vantaggi che la spesa procurerebbe a tale categoria in termini di copertura del divario.

Le donne, dunque, non sono una delle sei missioni, bensì una presenza costante di ogni linea del piano di ricostruzione; qui la prospettiva si è rovesciata, non più relegate in posizione periferica, ma collocate al centro del progetto. Questa attenzione alle asimmetrie storiche ritorna con l'Agenda per il futuro dell'Europa⁹¹ che ricorda ai 27 Stati che le distanze, e tra queste in particolare quella di genere, vanno ri-

⁹¹ Consiglio Europeo, *Dichiarazione di Porto*, 8 maggio 2021.

empite, livellate, fino a essere azzerate, nonostante l'assenza eloquente al *summit* di Porto della Germania e i mal di pancia dei Paesi frugali.

In che misura anche il nostro *Recovery* partecipa a questa metamorfosi?

A parole le tre categorie, quindi anche le Donne, sono destinatarie di risorse aggiuntive, ma a parte una certa benevolenza verbale, rimane l'insufficienza di azioni concrete con costi, tempi e vantaggi precisi, almeno stando all'esiguità complessiva delle somme destinate alle donne rispetto all'importo totale che l'Europa ci ha assegnato al fine preciso di colmare i buchi, non di rafforzare chi già è in posizione di dominanza sociale o di mercato. Ai tre, dunque, il piano presta un ampio omaggio verbale, ma di fatto li lascia indietro e li dimentica.

Alcuni indizi giustificano il nostro giudizio. Manca la valutazione di impatto, neppure citata, anche se indispensabile per valutare la meritevolezza degli investimenti, almeno stando alle rime obbligate di Bruxelles. Né la "certificazione di genere delle imprese" può supplire la prima, perché essa è un marchio di qualità per le aziende che assumeranno le donne e le pagheranno quanto gli uomini; peraltro, il piano non dice quali saranno gli effetti positivi se ci si conforma al modello di impresa *equal gender*. Mentre il piano tedesco compensa gli imprenditori di buona volontà con sconti fiscali, come ogni misura premiale *pro-activa* dovrebbe fare, e che dunque anche noi avremmo fatto bene a contemplare. Ma il bollino blu anche se completato con le previsioni tedesche riguarda la sola impresa privata, mentre qui stiamo parlando di un criterio orizzontale, che la Commissione adotterà per valutare ogni linea di investimento, pubblica o privata, che sia; quindi, concludiamo per l'assenza nel piano della valutazione di impatto di genere.

Altri indizi a conforto della nostra critica risiedono sia nell'idea di donna alla base del piano che nella sua impostazione filoliberista. Il *Recovery* predilige un archetipo antiquato di donna, così come accarezza con nostalgia un ritorno al liberismo economico, come già esaminato prima. Quindi, prende in considerazione la donna nella sua sola vocazione domestica al fine di aiutarla a conciliare quanto spesso si presenta a lei come un'impresa ardua: la posizione in famiglia con il lavoro *extra moenia*. Oppure le rivolge attenzione se nutre velleità imprenditoriali, rivelando però scarsa sensibilità alla persona in sé, che acquista interesse per il decisore politico solo se madre o imprenditrice; quindi, riceve un'attenzione variabile in base al suo ruolo nella società. Il *Recovery* ha risolto l'alternativa ideologica tra l'art. 2 e l'art

.41 Cost. a favore della seconda disposizione, come il ragionamento che segue dimostra: la previsione degli *hub* necessari a far maturare un'idea imprenditoriale, l'attenzione preferenziale al turismo o all'arte perché settori d'impresa a vocazione prevalentemente femminile o il sostegno alle sole discipline STEM. Nel caso in cui il *Recovery* avesse invece optato per l'art. 2 Cost., avrebbe preso in considerazione l'universo femminile nella sua totalità, prescindendo dal contribuire alla filiera produttiva piuttosto che all'azienda famiglia. La norma richiamata, ma qui non seguita, intende consentire all'individuo donna la piena attuazione della sua dimensione costituzionale, che si compie in ultima istanza nell'effettiva partecipazione al processo politico, ma per fare ciò non è necessario essere madri o imprenditrici, perché si può essere commesse, insegnanti o anche casalinghe, eppure divenire parti attive di una democrazia di pari dignità tra gli individui.

Se il piano Draghi si fosse lasciato orientare dai principi fondativi, piuttosto che rimanere ancorato alle norme dedicate alle libertà economiche, da cui ha finito per esserne catturato, le sue azioni avrebbero aggredito il cuore del divario di genere, che poi è anche il cuore del divario generazionale e di quello tra i territori: il lavoro, unica e primitiva risorsa che riscatta i fragili dalla penosa condizione di subalternità ai forti, consentendo loro di stare in piedi sulle proprie gambe. Una volta restituita la dignità alla persona, il resto è conseguenza.

Va detto con chiarezza che su questo terreno il *Recovery* di Draghi è latitante. Infatti, non interviene affatto sul lato della domanda lavorativa, né pubblica, dove avrebbe dovuto, non solo potuto, marcare una significativa presenza; né su quella privata, salvo il riproporre i consueti incentivi a favore di chi assume donne.

Il *Recovery* diserta questo piano per concentrare energie e risorse sul lato della qualità dell'offerta lavorativa, che va aggiornata per essere allo stesso livello qualificato della corrispondente domanda già presente sul mercato. A questo fine si giustificano le STEM, cui avviare le Donne, i corsi di formazione, l'aggiornamento non solo in fase di assunzione, ma che accompagni la lavoratrice lungo l'intero arco della vita lavorativa.

Un recupero certamente lodevole rispetto al piano Conte, ma pur sempre un aspetto accessorio della questione lavoro, avente il suo fulcro nella domanda da incentivare in modo energetico per scuoterla da un immobilismo secolare. Di conseguenza, da un punto di vista normativo, si sarebbe potuto affrancare il rapporto di impiego pubblico dal

divieto di quote rosa, secondo le ben note obiezioni della Corte costituzionale, che mirano a difendere i valori, rispettivamente dell'uguaglianza verso gli uomini e della selezione del personale in base al merito come l'imperativo della buona amministrazione richiede, altrimenti violati dalla predeterminazione *ex ante* di una quota di posti riservati alle donne in quanto tali. Riterremo che l'uguaglianza sostanziale sia il principio legittimante una deroga ragionevole a entrambi i valori in campo, che verrebbero sospesi per un quanto è strettamente necessario a equiordinare le donne agli uomini nell'accesso al lavoro in modo che, raggiunta la parità occupazionale, verrebbe meno la *ratio* dell'eccezione e l'art. 3, co.1, riprenderebbe il suo corso ordinario, esauritosi il tempo della deroga.

In tema di rapporto di impiego privato, il Piano avrebbe disposto di un più ampio margine di manovra⁹², se non si fosse auto-limitato, prevedendo solo per l'impresa beneficiaria di soldi pubblici europei la generica condizionalità di assumere lavoratrici. Ma come si configura questa condizionalità? Nella forma del sinallagma civilistico, oppure in quella più tenue della premialità, per cui a parità di condizioni si preferirà l'impresa che abbia previsto l'assunzione di donne a quella che non lo abbia fatto? Al momento questa alternativa non è stata sciolta.

Il compito dello Stato non si esaurisce nel provocare una domanda di lavoro attivizzante il processo produttivo, perché l'essere attore sul palcoscenico dell'intelligenza meccanica gli ha imposto un preciso dovere: evitare che la macchina prenda il sopravvento sull'uomo, altrimenti alla schiavitù dall'economia capitalista si sostituirebbe la dominanza tecnocratica di chi possiede i nostri dati. Anche qui si pone un'alternativa in cui si gioca il ruolo dello Stato: perpetrare ingiustizie e disuguaglianze dal mondo degli atomi a quello dei *bit* o provare a superare i pregiudizi di genere e mettere gli individui sullo stesso piano?

Il decisore politico è ancora una volta dinanzi a un bivio valoriale e di metodo. La prima opzione lascia che la tecnica segua il suo corso naturale, il che significa che il disegno per mano maschile degli algoritmi ha esiti predittivi inevitabilmente *unfair* verso le donne. Solo per citare le fattispecie più emblematiche di *biased algorithms*⁹³ ricordiamo i casi dell'offerta algoritmica alle donne di occasioni lavorative meno

⁹² Così il *Recovery* di Draghi, *supra* cit., in part. a p. 270.

⁹³ In tema, tra gli studi scientifici basati su una casistica diffusa, si veda l'aggiornamento svolto dal World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report*, 2021.

allettanti qualitativamente di quelle indirizzate contemporaneamente agli uomini⁹⁴; o quelli delle assistenti vocali, Alexa ad esempio⁹⁵, pronte a rispondere con voce suadente a ogni tipo di ordine e a ringraziare per le offese sessiste ricevute, che rafforza un'impostazione sessista del rapporto uomo-donna⁹⁶; o si pensi agli ostacoli algoritmici alle progressioni di carriera tali da tenere lontane le donne dallo *status* di dirigenti fino ai licenziamenti ingiustificati per valutazioni discriminatorie sul rendimento imputabile al genere femminile⁹⁷.

Quanto alla seconda opzione, essa richiede che lo Stato esca dall'immobilismo regolatorio e disegni *ex ante* un paradigma di intelligenza artificiale, che non si alimenti di pregiudizi sessisti, altrimenti sarà inevitabile il pericolo da cui ci ha messo in guardia la letteratura americana consistente nel *rubbish in, rubbish out*.

Una recente ricerca dell'Institute for Women's Policy Research⁹⁸ ci

⁹⁴ Un caso recente è offerto da un prototipo di intelligenza artificiale impiegato da Facebook, che indirizzava sua sponte gli annunci di offerte lavorative a soli uomini, discriminando a parità di qualità le donne perché le privava già della notizia necessaria per rispondere all'annuncio: K. HAO, *Facebook's ad algorithms are still excluding women from seeing jobs*, in *Technologyreview.com*.

⁹⁵ Come illustrato nell'eloquente contributo UNESCO –EQUALS SKILLS COALITION, *I'd Blush if I Could: Closing Gender Divides in Digital Skills through Education*, 2019, p. 88 ss.

⁹⁶ Per una riflessione in proposito si veda M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, Milano, 2021, in part. p. 316.

⁹⁷ Si ascolti la relazione di P. VELARDI, *Etica di genere nell'intelligenza artificiale: algoritmi maschilisti e pregiudizi femminili*, durante il Festival *Informatici Senza Frontiere*, Rovereto, 15-17 ottobre 2020. L'Autrice offre un'ampia panoramica sugli impieghi sessisti degli algoritmi nei più disparati settori.

Significativo è anche il comportamento di Amazon, che aveva elaborato un algoritmo, il quale selezionava dal linguaggio dei *curricula* le espressioni verbali sintomatiche di comportamenti ambiziosi, come tale da privilegiarsi perché competitivi. Si trattava di frasi riscontrabili nei cv degli uomini; con la conseguenza di favorirli nell'accesso ai colloqui di lavoro.

La letteratura offre molti esempi: tra questi, il caso di un imprenditore danese, al quale un'Apple card permetteva un massimale creditizio più elevato di quello riservato alla moglie, nonostante i suoi requisiti creditizi fossero più solidi di quelli dell'imprenditore.

⁹⁸ UNESCO, *Artificial intelligence and gender equality*, 2020, dove si afferma che: «women make up only 17% of the biographies on Wikipedia and 15% of its editors, and there is evidence of gender bias in the language of Wikipedia entries (Wikipedia – https://en.wikipedia.org/wiki/Gender_bias_on_Wikipedia), 26% of subjects and sources in mainstream Internet news stories are women (Who Makes the News – <http://whomakesthenews.org/gmmp-campaign>), there are significant gender gaps

dice che le donne corrono il rischio più alto di subire un ridimensionamento delle proprie mansioni lavorative o persino la perdita del posto di lavoro a causa dell'automazione delle procedure.

Qui però il *nudge*, per dirla con Carl Sunstein⁹⁹, deve superare il diritto mite e comporsi di precetti imperativi, attenti a cosa mettere in questo frullatore che auto-impara, ma anche in grado di orientarne la logica di funzionamento ai valori costituzionali, primo tra tutti all'uguaglianza che non conosce discriminazioni di genere, razza, età come prescrive l'elenco consegnato nell'art. 3, co. 1, Cost.

Inoltre, va tenuto presente che il carattere massivo delle predizioni algoritmiche causa pregiudizi riguardanti le donne come genere e destinati a ripetersi nel tempo secondo un ragionamento discriminatorio di automatismo ricorsivo¹⁰⁰; quindi finiscono per creare danni incomparabilmente maggiori rispetto a quelli prodotti dalla ragione umana, che, come tali, si rivolgevano a donne determinate e per una durata circoscritta nel tempo. Anche su questo tema l'Europa è stata lungimirante, e ha dato prova di umanesimo tecnologico con la proposta di Regolamento, 21 aprile 2021¹⁰¹, con cui nel vietare talune tipologie algoritmiche ha incluso *a priori* in questa lista nera proprio quelli di genere, applicando loro un regime giuridico più severo e garantista per i terzi di quello riservato agli algoritmi privi di questo attributo¹⁰². L'idea europea, pur con qualche incertezza, fa dell'individuo la chiave di volta intorno alla quale costruire l'architettura regolatoria, che intende pre-

across the stages of academic publishing, citation and comment (www.ncbi.nlm.nih.gov), and the rather dismal figures go on, particularly looking at historical data. Women's access to and different use of ICT (phones, internet access, digital literacy, etc.) is another significant factor for the representativeness of data. In 2017 there were 250 million fewer women online (EQUALS – www.equals.org)».

⁹⁹ R.H. THALER – C.R. SUNSTEIN, *Nudge*, Penguin Books, 2009, pp. 231 ss.

¹⁰⁰ Un attento studio sul tipo 'algoritmo discriminatorio' si deve a: C. NARDOCCI, *Intelligenza artificiale e discriminazioni*, Relazione presentata al Convegno annuale dell'associazione Gruppo di Pisa, *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Genova, 18-19 giugno 2021.

¹⁰¹ European Commission, Bruxelles, 21.4.2021 COM(2021) 206 final 2021/0106 (COD) *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL LAYING DOWN HARMONISED RULES ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE (ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT) AND AMENDING CERTAIN UNION LEGISLATIVE ACTS (SEC(2021) 167 final) – (SWD(2021) 84 final) – (SWD(2021) 85 final)*.

¹⁰² Così nota A. PAPA, nella sua *Relazione* al Webinar 17 maggio 2021, *Pandemia. Nuove asimmetrie o uguaglianze di genere?*, organizzato da Astrid.

servare alla persona una posizione di vantaggio sulla macchina, priorità questa necessaria per l'esercizio del libero arbitrio e la conseguente imputazione di responsabilità. In caso contrario, si invertirebbe il corretto rapporto uomo-macchina e quest'ultima diverrebbe padrona della relazione. Abbiamo ideato il modello del *Constitutional algorithm by design*¹⁰³ per indicare un'intelligenza meccanica che si muove entro un binario, segnato da un lato dalla prevalenza costituzionale, dall'altro dall'avanzamento tecnologico. Riteniamo infine che spetti al decisore politico sovranazionale disegnare per grandi linee il sistema dell'intelligenza, attento a non assorbire l'intero spazio regolatorio, dovendo lasciare margini ragionevoli di azione all'autoregolazione a condizione che l'autore privato sia rispettoso della cornice eteronoma che perimetra il suo agire: in sintesi, abbiamo scelto e sostenuto le ragioni di un modello opposto a quello dominante¹⁰⁴, sfuggente a ogni regola che metta ordine tra le fonti.

Per concludere il piano Draghi presenta elementi di discontinuità rispetto al *Recovery* del Conte *bis*, ma anche di continuità quando riproduce taluni suoi vizi, primo tra tutti quello di annunciare l'intenzione di eliminare le disuguaglianze per poi non ridurle nella misura promessa.

Torniamo alla capacità trainante delle riforme: esse funzioneranno come una leva che con un minimo sforzo procura un grande risultato, cioè moltiplica i benefici degli investimenti, sempre che il nuovo volto dell'amministrazione, della giustizia, dei mercati e del fisco sia il risultato del lavoro pari di donne e uomini insieme. Se invece la decisione fosse riservata a persone dello stesso genere si ripeterebbero in avvenire le antiche discriminazioni contro il genere assente alla decisione secondo un moto involutivo e ripetitivo di ciò che di regola accade.

¹⁰³ Ci sia permesso rinviare a un nostro recente saggio *Towards Constitutional Algorithm by Design*, in *Biolaw Journal*, n. 1, 2021, per le ragioni che giustificano il suo titolo e il sottostante sistema di valori che lo giustifica.

¹⁰⁴ Sia consentito il rinvio a un nostro lavoro monografico, che già nel 2005 chiariva questa relazione tra le fonti pervenendo alla conclusione dell'illegittimità della *self-regulation praeter legem* a prescindere dal nome giuridico di queste Autorità private, autrici di regole pubbliche: *Regole. Comando e Consenso*, Giappichelli, 2005, in part. cap. III.

8. Si chiude e si apre

Il *Recovery* europeo e quelli nazionali hanno impiegato la coppia condizionalità-solidarietà secondo l'ordine che segue: la condizionalità è al servizio della coesione dei territori, non l'inverso. Quindi, il valore perdente, l'autonomia decisionale dei singoli Stati, è stato il prezzo pagato dalla sovranità nazionale per livellare le iniziali differenze tra i popoli. Il *Recovery* ha aggiunto un altro frammento al mosaico che compone l'intima natura dell'Europa: questa da arcigna custode dei mercati e severa ragioniera di una spesa pubblica incontrollata si fa promotrice di politiche comuni di espansione e di crescita per colmare le asimmetrie sociali e conseguire così il fine ultimo dell'uguaglianza sostanziale tra i cittadini europei.

Per meglio intendere l'*upgrading* della fisionomia comunitaria si deve andare indietro nel tempo.

Precisamente, agli anni in cui la Corte di Giustizia richiamava i governanti al rispetto dell'implicita clausola di supremazia o sentenziava l'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali. Il giudice supremo con le sue parole stava contribuendo a promuovere il processo di «transformed Europe from a classical international-law organization to a 'Sonderweg' constitutional legal» per dirla con Weiler.

Diversamente dal *Sonderweg*, il caso in esame presenta però un'atipicità al quadrato: la sua specialità è deroga a un regime già di per sé speciale, una specialità questa, che non si può assimilare a quella tedesca, con cui è stata confrontata solo per sottolineare la pertinenza dell'attributo in esame, non per stabilire ardite coincidenze. L'atipicità accompagna l'Unione sin dai primi passi: inizialmente mercato comune per la difesa del libero scambio di persone, merci, servizi e capitali dai rigurgiti nazionalisti; poi la piazza, divenuta matura grazie alla legge competitiva, rivendicò alla competenza comunitaria decisioni facilmente confondibili con le azioni monetarie concordate. Questo *enlargement* delle iniziali attribuzioni aprì la via alle politiche economiche comuni, che includevano anche azioni non ancillari alle prime, se non in forza di un nesso di accessoria tanto labile quanto evanescente.

Il mercato lucrativo ha visto mutare la sua identità: da fine ultimo a bene mediato, cioè mezzo per conseguire il più ambizioso obiettivo della novazione identitaria dell'Europa. Questa a sua volta da entità intergovernativa è stata promossa sul campo a custode della cura

del “bene comune”, la cui sostanza si definisce proprio nel contrasto con le istanze e le rivendicazioni nazionali perché sarebbe impossibile identificarlo *ex ante*, una volta per tutte, e consegnarlo in un concetto assoluto e immutabile nel tempo. Chi rimase affascinato dall’*umbrella concept* del diritto mite preferì scomodare un improbabile diritto costituzionale dolce, pur di assegnare un fondamento teorico a un costituzionalismo sovranazionale, che aveva rinunciato a ogni pretesa di unitarietà e gerarchia sugli ordinamenti statali senza però compiersi nell’idea di un governo multi-reticolare, protetto da una forma destrutturata e distante dal paradigma di una sovranità classica.

L’unico responsabile di questa conversione era il processo politico, che aveva avvertito il bisogno di accelerare il suo ritmo lento proprio quando il Trattato costituzionale aveva fallito il suo obiettivo. Le ragioni della mancata Costituzione per l’Europa vanno cercate nella circostanza tutta politica che l’unificazione era naufragata per il riemergere dei tenaci e mai sopiti nazionalismi. Dunque, si avvertì l’esigenza, non di disporre di più Europa, ma di un’Europa diversa da come era inizialmente: ormai pronta a sperimentare passo dopo passo la sua vocazione politica e a impegnarsi per farla crescere. Così da un fallimento nacquero cose buone: i vecchi centri decisionali furono sottoposti a un’azione che andava ben oltre un semplice *lifting* per proteggere l’interesse comune in caso di sua incompatibilità con quello dei singoli Stati. Il processo non si arrestò al profilo soggettivo del potere sovrano, toccandone anche l’aspetto funzionale: nuovi poteri furono assegnati e i preesistenti riveduti; infine si avviò un’attenta azione di regolamento dei confini tra i diritti fondamentali del cittadino e la accresciuta sovranità dell’Unione, culminata nella dimensione orizzontale dei diritti. Questa onda d’urto stava assegnando all’Unione i compiti propri di un “entità statale” riconosce diritti. Con la sola particolarità che si trattava di una sovranità in corso d’opera, incompiuta, sospesa tra quella nazionale, da cui si era emancipata, e quella comune, ancora da costruire su materie e competenze, al momento estranei al processo unificante.

Ed è in questo percorso che si inserisce il PNRR, il quale prende parte al movimento *costruens* dell’Europa, dilatando l’area delle politiche comuni alle azioni di ripresa, costruite in antitesi al rigore finanziario che aveva dominato la crisi economica del decennio precedente. Il nuovo corso di una *recovery policy* non nasce dal nulla: il suo radicamento è nello “spirito di solidarietà”, di cui l’art. 222 del Trattato di

Lisbona è il titolo legittimante, sue interpretazioni a parte. La novità del Reg. 2021/241 non è nell'aver ripescato l'obbligo di solidarietà, in quanto essendo lo stesso già posto dalla fonte pattizia, delle due l'una: o il regolamento si è limitato a creare una norma inutile, in caso di mera riproduzione dell'obbligo consegnato nella fonte primaria; oppure ha creato una disposizione illegittima in caso di sua difformità.

Il suo *aliquid novi* risiede nell'articolare la solidarietà secondo il linguaggio giuridico dell'obbligo di condivisione delle altrui sorti. Lo *sharing* umanitario ora si colora di partecipazione ai costi dei *bond* comunitari, strumenti già in uso, qui però saranno emessi dalla Commissione per finanziare le risorse destinate a chi da solo non riuscirebbe a riprendersi dalla crisi pandemica. Se ritorniamo alle obiezioni egoistiche, ammantate di evanescenti argomenti giuridici, quali l'auto-assunzione di compiti ultronei da parte della Commissione in violazione del riparto competenziale dei Trattati, esse si rivelano per ciò che sono: espedienti di bassa politica per sottrarre i cittadini dei Paesi benestanti dall'obbligo di condividere gli oneri volti a sostenere i cittadini di paesi più poveri.

La questione giuridica è altra: i debiti dei Paesi poveri dovranno servire a progettare e attuare riforme durature nel tempo in modo che possano camminare sulle proprie gambe, una volta aiutati a stare in piedi. Per questa ragione la condizionalità non è l'ultimo colpo inferto a una sovranità nazionale, già agonizzante, ma il giusto corrispettivo che opera nell'interesse comune per scongiurare il ritorno al punto di partenza: le asimmetrie tra genti, generazioni e territori.

Se si solleva lo sguardo oltre la linea della solidarietà europea una realtà nuova sta emergendo: le risorse, assunte solidalmente da Commissione e Stati, dovranno servire, non più a progetti nazionali, ma a obiettivi comuni. Siamo chiamati a uno *shift* delicato: dalla finanza europea – garantita da aiuti comuni, investiti però in programmi decisi dalle singole entità politiche e a vantaggio solitario – alla finanza ambiziosamente comune, che investe i soldi per migliorare la vita sociale, economica e politica dei cittadini europei, a prescindere da dove risiedano o da quale nazionalità abbiano. Si sta facendo strada, al momento ancora a fatica, un concetto di finanza densa di utilità sociale e volta a tratteggiare impegni comunitari. Quanto detto fa *pendant* con il riorientarsi dell'ago dell'*institutional balance* a vantaggio della Commissione, e a discapito del Consiglio, come quando la prima dovrà decidere se uno Stato possa attivare o meno il freno

di emergenza, questione su cui ci siamo già intrattenuti nelle pagine iniziali del lavoro.

Ora lasciamo da parte i sogni e ritorniamo alla quotidianità, governata da un *Recovery* europeo che si propone di fare molte cose buone per noi cittadini a condizione che il debito dei singoli Stati sia buono. A sua volta, la qualità di questo debito dipenderà, non da un vantato attributo, bensì dalla sua concreta vocazione ad allineare chi partiva rallentato da *handicap* pregressi rispetto a chi era libero da fardelli. Il fine ultimo dell'ambizioso progetto è tenere insieme la solidarietà, evidente nella mano tesa alle categorie discriminate, con la fisiologica lucratività del mercato unico, evidente nella difesa dell'economia sociale di mercato.

Se l'Europa vincerà questa scommessa, essa avrà riservato alle generazioni di domani condizioni di vita e di partecipazione politica migliori, perché più dignitose e attente ai diritti e all'eguaglianza, di quelle che avrebbero avuto senza il *Recovery*. Oggi l'Europa cambia, per costruire un'Europa nuova e diversa domani.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il lavoro mette a confronto tre atti distinti, legati da una comune genesi: il *Recovery* europeo, il draft del Governo Conte bis e la versione definita dell'Esecutivo Draghi.

L'Autrice pone tre domande basilari, intorno alle quali articola il suo percorso logico-pragmatico.

L'ulteriore conformazione della potestà sovrana per l'inversione a U della politica europea – prima preoccupata di contenere la spesa pubblica, ora di promuoverla secondo le rime della solidarietà sociale – è ricompensata costituzionalmente da misure di effettiva uguaglianza sostanziale? Il *Recovery* italiano prevede rimedi asimmetrici *in bonam partem* a favore delle categorie discriminate – Donne, Giovani e Sud – per allinearle alle più fortunate, ma rimane il dubbio che questo ritorno alla normalità non sia migliore dello *status quo ante*.

La seconda questione è una riflessione, che parte dalla mutata fisionomia dell'indirizzo politico nazionale: parzialmente autonomo dal paradigma originario, ma non già attratto a una diversa categoria giuridica. La sovranità

digitale e post pandemica è indifferente all'originario radicamento territoriale e all'imputazione soggettiva pubblica, ma altre certezze non sembra avere. Infine, la domanda sul futuro dei nostri figli, che è anche la domanda sul futuro dell'Europa. Oggi tutto sembra cambiare per avere domani un'Europa diversa. Ma quale Europa: quella che difende i diritti sociali con l'effettività della forza del diritto o quella che li promette senza assisterli?

EN

This essay compares three acts, different although linked by a common origin: the European Recovery, the preliminary version of the national Recovery prepared by the Conte bis government and the final version of the Italian plan elaborated by the Draghi Executive.

The author develops her logic-pragmatic argument around three basic questions.

The first arises out of the “U” inversion of the European politics, whose major concern was once to restrain public expenditure and which aims now to promote it pursuing social solidarity goals. Is this new direction actually carrying an effective constitutional advancement of substantive equality? The review of the Italian Recovery aims to respond to this question through an accurate analysis of the asymmetric measures adopted by such act in favour of the three traditionally discriminated categories – Women, Young People, South – in order to align them to the more rewarded ones. The assumption being that no one should be left behind, when returning to a more virtuous normality than that previously existing.

The second question entails a reflection, moving from the new direction of the national policy: partially autonomous from the original paradigm but not yet amenable to another legal category. The digital and post-pandemic sovereignty is only marked by the irrelevance of a precise territorial link and of the imputation to a specific public authority. Other certainties appear to be missing.

The last question concerns the future of our Next Generation, which also applies to the future of Europe. Everything seems to change today in order to have a different Europe tomorrow. But which Europe will it be: the one which defends social rights effectively by resorting to legal enforcement tools or the one which promises to implement such rights without properly supporting them?



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)