

EMANUELE BERNARDI\*

## **Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea**

L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino 2024.

Il libro di Luca Bartolucci, costituzionalista dalla forte maturità intellettuale, varca i confini disciplinari ed è un contributo interessante e stimolante per gli storici dell'età contemporanea. Di fatto, è un tentativo e contestualmente un invito a storicizzare la genesi del Next Generation EU e a calarne l'implementazione tramite i singoli Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr) in un contesto normativo in grado di restituirne il significato anche *durante* l'attuazione. Il suo taglio interdisciplinare, fra storia e presente, incentrato su un'attenta lettura del complesso dibattito esistente sul tema (sono citati più di 800 testi), è un ulteriore stimolo a confrontarsi con una dimensione particolare del tempo storico: interrogando il Novecento è possibile individuare temi, categorie e questioni utili ad interpretare il presente del Next Generation EU e i suoi possibili sviluppi sul piano dei singoli paesi partecipanti e dell'integrazione europea. In questo costante dialogo fra presente e passato (lontano e vicino), l'autore articola il proprio denso lavoro in sei capitoli: 1) Il Pnrr nel contesto delle programmazioni economiche tra Italia e Unione europea; 2) Le reazioni dell'Unione europea alla pandemia e la nascita del Next Generation EU; 3) I Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza come auto-vincolo e nell'ambito dei procedimenti euro-nazionali; 4) Pnrr e Parlamento; 5) Pnrr e Governo; 6) Conclusioni.

Con uno sguardo intriso di storia l'autore ripercorre le tappe della programmazione in Italia e in Europa evidenziando come il lancio del Ngeu nel

\* Sapienza Università di Roma, emanuele.bernardi@uniroma1.it  
DOI 10.3280/XXI2024-054010

Ventunesimo Secolo 55, 2024

ISSN 1594-3755 ISSN e 1971-159X

2020 sia, al contempo, un turning point e un momento di accelerazione – più che di rottura – su temi, strumenti e questioni discusse in precedenza. Per il caso italiano, influenzato dall'adesione al Piano Marshall annunciato nel 1947, vengono ricordate la Cassa per il Mezzogiorno e la riforma agraria (1950), il «Piano Vanoni» (1954), la nazionalizzazione dell'energia elettrica (1962) e così via. Una programmazione resa sempre più obsoleta dall'avvento delle teorie monetariste e neoliberaliste negli anni Ottanta, quasi improvvisamente tornata alla ribalta con la crisi pandemica. Più esattamente, precisa però l'autore, la pandemia sarebbe l'accelerazione di processi preesistenti quali quelli avviatisi in sede europea dal 2012 in poi, relativi alla flessibilizzazione delle regole della Governance europea, per rilanciare progettualmente investimenti e riforme strutturali.

Da questo punto di vista, il Pnrr dell'Italia (che, come noto, ne ha la fetta più grande, per 194,4 miliardi di euro, di cui 122,6 miliardi sotto forma di prestiti e 71,8 miliardi in sovvenzioni) sarebbe quindi non soltanto un piano di aiuti, ma un vero e proprio atto di programmazione economica recante progetti di investimento e riforme. Non un piano emergenziale, dunque, ma uno dei pilastri attivi di una più ampia programmazione economica europea, perché strettamente collegato ad altri interventi finanziari (come il pacchetto SURE) e ad obiettivi di sistema, come il Green Deal e la neutralità climatica da raggiungere entro il 2050.

Il contesto storico entro cui il Ngeu prende forma è richiamato in forme tali da suscitare nuove domande di ricerca e riflessioni. Su questa recentissima fase storica mancano ancora, inevitabilmente, ricostruzioni approfondite<sup>1</sup>. Un primo parallelismo con il famoso Piano Marshall consente di recuperare da quel lontano dopoguerra una serie di spunti e analogie utili per inquadrare il Ngeu, fra le quali: la programmazione, il multilateralismo, le tipologie e le tempistiche degli aiuti, la condizionalità. Un mito peraltro, quello del Piano Marshall, a più riprese invocato dai vertici dell'Unione Europea nella nuova situazione determinatasi con la diffusione del Covid-19<sup>2</sup>.

La pandemia e la conseguente reazione europea sono situate dall'autore in un peculiare ciclo politico europeo, «con un fortunato allineamento dei pianeti, quando cioè vi erano state da poco le elezioni e la formazione della Commissione europea, l'approvazione del programma di lavoro della commissione e si doveva ancora approvare il *multiannual financial framework*» (ovvero il bilancio a lungo termine dell'Ue, 2021-2027). Vi erano quindi «circostanze favorevoli non solo per reagire alla pandemia con decisione, ma anche creando strumenti innovativi che avrebbero comportato anche debito comune europeo, facendo leva sulla condizionalità finanziaria» (p. 109)<sup>3</sup>.

Sebbene oggi sia schiacciato su una dimensione prevalentemente tecnocratica ed economicistica, difficile inoltre sottrarsi all'idea che il piano sia stato concepito in sede europea anche con una valenza politica. Su questo punto l'autore osserva che

vi sono anche fattori politici che hanno condizionato la reazione europea alla crisi e la creazione del Next Generation EU, a partire dal fatto che si tratta di una carta giocata dall'alleanza tra le famiglie politiche dei popolari europei e dei socialdemocratici anche in vista del cambiamento possibile degli equilibri politici in seno all'Unione europea. Si possono leggere pertanto le reazioni europee alla crisi – e il Next Generation EU in particolare – non solo come un prodotto dell'intesa franco-tedesca, ma anche come strumento innovativo di conservazione del quadro politico (p. 109).

Una riflessione che potrebbe portare ad ulteriori considerazioni, circa il peso avuto in quel tornante storico dalla persistente azione di movimenti populistici, nazionalistici o sovranisti che andavano contestando l'Europa. Movimenti e partiti che, peraltro, almeno in Italia, hanno gestito o stanno gestendo l'implementazione del piano europeo, mostrando capacità di adattamento: nel passaggio dal ruolo di opposizione a forza di governo – come capitato al M5S e poi a Fratelli d'Italia – si può facilmente scorgere non solo l'abbandono dei toni euro-scettici utilizzati in precedenza ma anche l'ammissione della «necessità» di restare nell'Ue.

In quei drammatici mesi del 2020, nel contesto di una crisi simmetrica dagli effetti asimmetrici<sup>4</sup>, l'autore inserisce le iniziali resistenze dei paesi cosiddetti «frugali» (appoggiati dalla Germania guidata da Angela Merkel) e colloca, ritenendolo decisivo, il protagonismo franco-tedesco, rispetto al quale viene subordinata l'azione per l'Italia del Governo Conte (e del suo ministro all'Economia Roberto Gualtieri), impegnati in un duro braccio di ferro con i diversi partner europei, insieme ai governi di Francia e Spagna. Ancora nella penombra rimane, invece, in questa ricostruzione, il posizionamento rispetto all'iniziativa europea degli Stati Uniti (guidati prima da Trump poi da Biden), avviatisi anch'essi lungo politiche interventiste e protezioniste<sup>5</sup>.

Per descrivere la fase della storia europea in cui è stato creato il Ngeu e cogliere il significato delle sue condizionalità, si è presto iniziato ad utilizzare l'espressione «Hamiltonian moment», riferendosi al contributo che il segretario al Tesoro americano Alexander Hamilton diede, nel 1790, alla trasformazione del debito dei singoli Stati della confederazione in debito pubblico del governo federale. Hamilton consolidò in un unico debito pubblico

federale i debiti accumulati, per finanziare la guerra, sia dal Governo degli Stati Uniti ai tempi della Confederazione, sia dai singoli Stati. Anche al tempo di Hamilton all'inizio a fare resistenza furono gli Stati più «virtuosi». Eppure, a ben vedere, secondo l'autore «nel caso europeo non si può parlare propriamente di momento hamiltoniano: infatti, a differenza di quanto avvenne negli Stati Uniti, non si mette in comune il debito pubblico passato». Sembra allora più corretto non tanto parlare di Hamilton, quanto di Albert Gallatin (segretario del Tesoro nel 1801-1814) che inventò la formula *grants-in-aid* per condizionare gli Stati che ricevevano aiuti per conseguire obiettivi federali (pp. 128-129).

Le considerazioni, non prive di spessore storicista, sulle forme della governance del Ngeu e del Pnrr italiano sono anch'esse in grado di indicare analiticamente i numerosi aspetti di questo complesso tentativo europeo nonché di aprire interessanti scenari interpretativi. Il metodo dell'autore colpisce per la capacità di legare diversi piani fra di loro, cogliendo potenziali intrecci nel loro impatto sull'architettura europea. Volgendo l'occhio all'interno della Comunità Europea, il Ngeu rappresenterebbe non soltanto un piano di aiuti economici, ma una forma di sperimentazione di un «modello proto-federale di governance» (p. 82).

Mentre invece, spostando l'attenzione sull'Italia, se il Pnrr si pone al crocevia fra forma di governo dell'Unione e quelle nazionali, delineando un nuovo metodo di governo e influenzando «tutti i poteri dello Stato» (p. 176), lo sguardo non può non allargarsi alle diverse istituzioni della Repubblica: il Governo, il Parlamento, la Presidenza della Repubblica. Sul Governo, le scelte in merito alla gestione degli aiuti sono innanzitutto portatrici di una forte politicità nella responsabilità con l'Europa: non stupisce allora il fatto che il governo Conte sia entrato in crisi nel 2021 anche per le difficoltà sorte nell'organizzazione di quella gestione. Come non sorprende che l'attuale governo Meloni abbia deciso di andare nella direzione di una progressiva, ma netta, centralizzazione delle responsabilità nella Presidenza del Consiglio, in condominio con il Ministero dell'Economia. Per implementare efficacemente il Piano, il Governo ha in parte riorganizzato sé stesso, istituendo una vera e propria «infrastruttura» istituzionale dedicata al Pnrr. Questo ha comportato non solo la creazione di una rete di strutture di missione, ma anche il rafforzamento e la valorizzazione delle competenze tecniche della Presidenza del Consiglio e del Ministero dell'Economia, già potenziate negli ultimi decenni grazie al processo dell'integrazione europea. In sintesi, il Pnrr non solo ha offerto un significativo impulso al potere esecutivo, ma si può considerare come un catalizzatore, che ha reso evidenti e accelerato dinamiche già presenti nell'ordinamento nazionale nella sua relazione con l'Europa (p. 304).

L'accelerazione delle attività parlamentari rese necessaria prima per l'approvazione poi per l'attuazione del piano europeo, ha comportato inoltre l'ulteriore ricorso alla decretazione d'urgenza, che sembra ormai divenuta prassi, in un pericoloso svuotamento delle prerogative del Parlamento. Questa divaricazione di responsabilità e di intensità di poteri fra governo e Parlamento rispetto all'iniziativa europea ha visto crescere – quasi di conseguenza – il ruolo «europeo» del presidente della Repubblica. Sulle figure che hanno svolto questo ruolo essenziale per gli equilibri della Repubblica italiana la storiografia ha, in tempi recenti, dato importanti contributi<sup>6</sup>. Ma poco battuto è il nesso, sempre più stringente, fra il piano europeo e le funzioni della Presidenza della Repubblica nel regolare i diversi passaggi istituzionali. Le stesse crisi governative del 2019 e del 2021 sono strettamente legate alle dinamiche europee. Il Presidente Mattarella è stato – ed è tutt'ora – infatti, un attento «portatore e garante dell'indirizzo politico costituzionale europeo» (p. 294) mentre sorveglia le compatibilità delle scelte del Governo con obiettivi e impegni europei. Dallo stop comminato alla nomina dell'economista Pietro Savona al ministero dell'Economia, per arrivare alla formazione del Governo Draghi, per fare due esempi eclatanti, la Presidenza della Repubblica va ampliando in altre parole la propria sfera di influenza fino a divenire custode della relazione dell'Italia con l'Europa<sup>7</sup>.

Rispetto alla crisi del 2008 che aveva colpito come noto in particolare la Grecia, si delinea dunque un nuovo paradigma, in grado di trasformare lo stesso concetto del «vincolo esterno» – coniato in ambito economico dal governatore della Banca d'Italia Carli e divenuta fortuna espressione anche negli studi storici – in quello di «auto-vincolo». In definitiva, osserva in modo convincente l'autore, «si può notare come la condizionalità così come intesa nel Ngeu completi il percorso attraverso il quale si è passati da un vincolo eminentemente quantitativo a un auto-vincolo sul versante qualitativo, poiché in sostanza va a coincidere con l'attuazione delle riforme e con la realizzazione del programma» (p. 127). Un invito per gli storici, in conclusione, e non l'unico, a riflettere nuovamente sul concetto del vincolo esterno e sulle sue declinazioni possibili nell'interpretazione del passato recente e lontano della Repubblica italiana.

## Note

<sup>1</sup> Fanno eccezione, con approcci diversi, G. Viesti, *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?*, Donzelli, Roma 2023 e U. Gentiloni Silveri, *Storia dell'Italia contemporanea 1943-2023*, Il Mulino, Bologna 2024 (nuova edizione).

<sup>2</sup> A partire da questo parallelismo, si segnalano i diversi contributi di riflessione e ricerca presentati al convegno «Dal Piano Marshall al Next Generation EU e... ritorno», organizzato dall'Università della Sapienza e dalla Luiss a Roma, 23-24 ottobre 2024 (nel sito di Radio Radicale).

<sup>3</sup> Cfr. anche N. Lupo, *Pnrr e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi.it*, 29 novembre 2023, spec. p. x.; Id., *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo e F. S. Marini, Giappichelli, Torino 2023, pp. 1-20.

<sup>4</sup> Su questo passaggio, si rileggano le analisi di alcuni noti economisti, come: P.C. Padoan, *La crisi amplia le divergenze in Europa. Un rischio per tutti*, «Il Foglio», 16 maggio 2020; F. Fubini, *Crisi Covid, le conseguenze asimmetriche*, in «Corriere.it», 21 febbraio 2021; G. Toniolo, *Un Piano Marshall targato Berlino*, «Il sole 24 ore», 7 aprile 2020; M. Monti, *Ora tocca a noi*, «Corriere della sera», 22 luglio 2020.

<sup>5</sup> F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna 2022, p. 101.

<sup>6</sup> Si veda, per esempio, *La Repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, a cura di G. Orsina e M. Ridolfi, Viella, Roma 2022. Per uno studio specifico, U. Gentiloni Silveri, *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006*, Laterza, Roma-Bari 2013.

<sup>7</sup> Cfr. anche G. Piccirilli, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido e N. Lupo, Bologna 2018.