

# SISTEMI A RETE, SVILUPPO E TERRITORIO

laurea magistrale  
scienze del governo e delle politiche pubbliche

presentazione realizzata grazie all'energia di



## Next Generation EU:

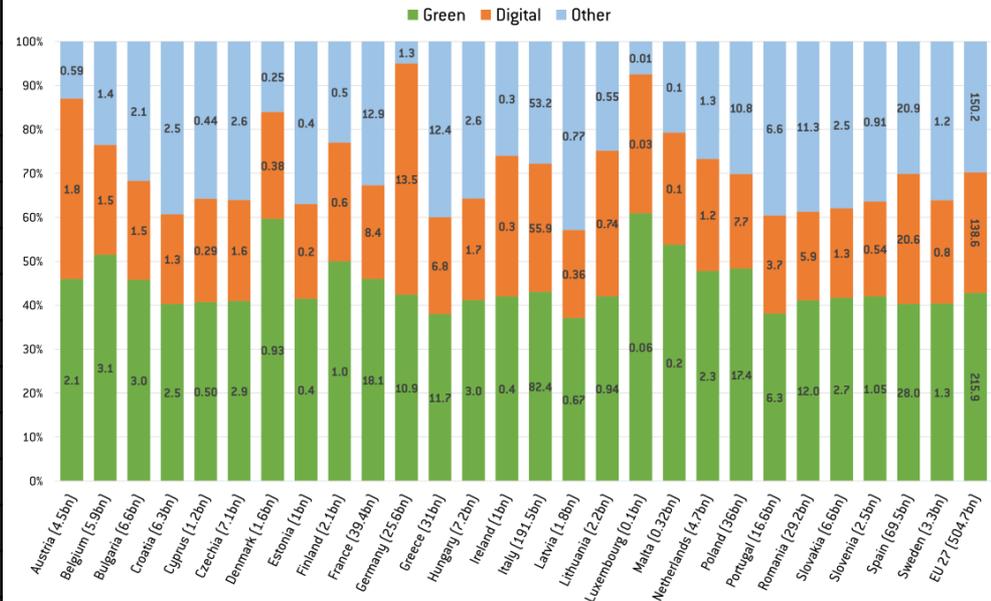
- Fondo da 750 miliardi approvato nel luglio 2020 dal Consiglio Europeo
- 390 di sovvenzioni + 360 in prestiti a lunga durata (2058)
- Suddivisione basata su tasso di disoccupazione + perdita PIL + popolazione
- Almeno 37% economia verde e 21% digitalizzazione
- Clausola sullo stato di diritto (veto Polonia e Ungheria, poi superato)
- 30 aprile 2021 termine per presentazione piani nazionali
- Fondi erogati entro 12/2025 e spesi entro 12/2026
- NGEU 2021-2026 + bilancio UE 2021-2027 = 1824 miliardi

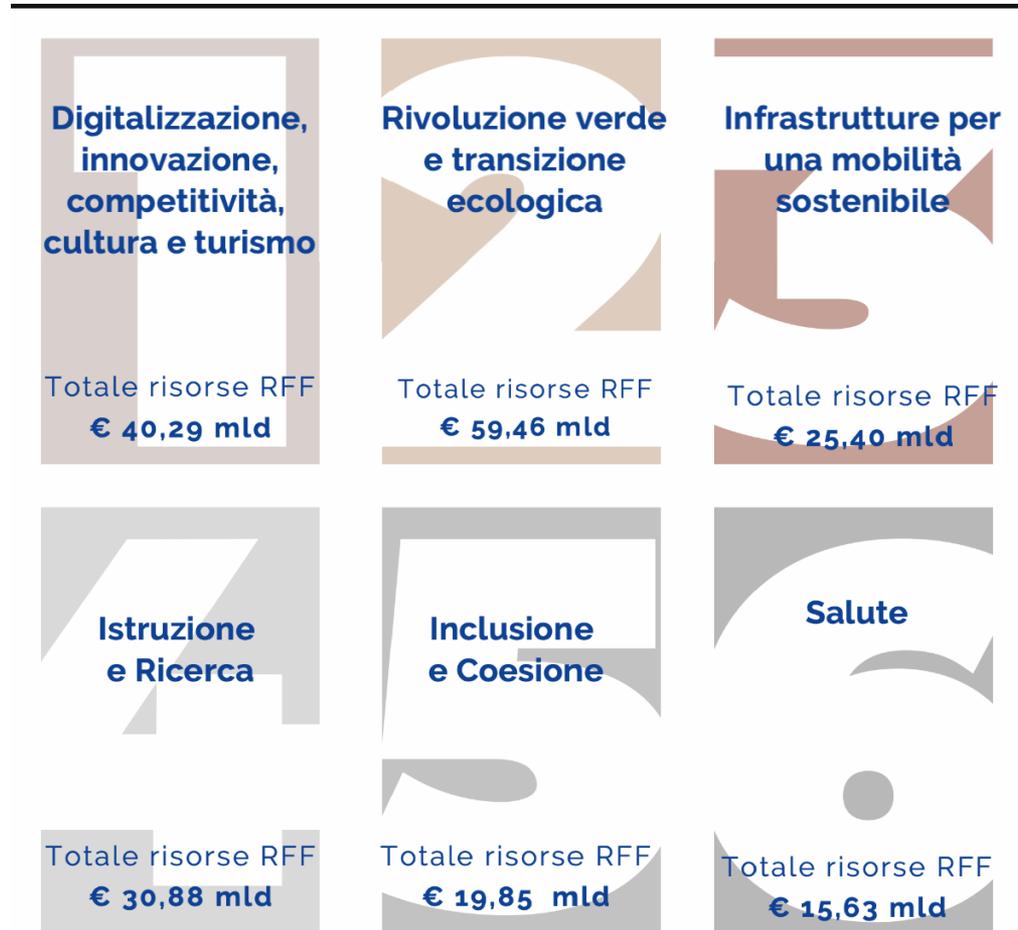
## PNRR italiano:

- 191,5 miliardi finanziati con NGEU (70 fondo perduto + 121 prestito)
- 30,6 miliardi fondo complementare nazionale
- Gennaio 2021 primo Piano del governo Conte II
- 30 aprile 2021 secondo Piano del governo Draghi (aggiunto Piano nazionale per gli investimenti complementari)
- Giugno 2021 approvato dalla Commissione
- Novembre 2023 rimodulato da Meloni (194,4 miliardi)
- Meccanismo di pagamento a rate al raggiungimento di obiettivi prestabiliti (quinta rata estate 2024 – 113,5 miliardi)

# PNRR

Italy	191,50
Spain	69,53
France	40,95
Poland	35,97
Romania	29,39
Germany	27,95
Greece	18,19
Portugal	16,64
Hungary	7,20
Czechia	7,07
Bulgaria	6,61
Slovakia	6,55
Croatia	6,40
Belgium	5,93
Austria	4,50
Sweden	3,30
Slovenia	2,48
Lithuania	2,22
Finland	2,10
Latvia	1,83
Denmark	1,56
Cyprus	1,23
Ireland	0,99
Estonia	0,98
Malta	0,34
Luxembourg	0,09





Il PNRR include 134 investimenti e 63 riforme, per un totale di 197 misure ripartite sulle 6 missioni.

# PNRR

Mission		Component	
1. Digitization, Innovation, Competitiveness and Culture	40,73	Digitization, innovation and security in the public administration	9,75
		Digitization, innovation and competitiveness in the production system	24,30
		Tourism and culture 4.0	6,68
3. Green revolution and ecological transition	59,33	Circular economy and sustainable agriculture	5,27
		Renewable energy, hydrogen, grid and sustainable mobility	23,78
		Energy efficiency and building renovation	15,22
		Protection of the territory and water resource	15,06
3. Infrastructure for sustainable mobility	25,13	Investments in the railway network	24,77
		intermodality	0,36
4. Education and research	30,88	Strengthening the offer of educational services: from nurseries to universities	19,44
		From research to enterprises	11,44
5. Inclusion and cohesion	19,81	Employment policies	6,66
		Social infrastructures, families, communities and the third sector	11,22
		Special interventions for territorial cohesion	1,98
6. Health	15,63	Proximity networks, structures and telemedicine for territorial health care	7,00
		Innovation, research and digitalization of the national health service	8,63

# Che cosa è una politica pubblica

- Accento sul soggetto che le formula e mette in atto

Thomas Dye: «Le politiche pubbliche sono ciò che i governi scelgono di fare o non fare»

Governo: insieme di istituzioni che contribuiscono a definire l'azione pubblica, spesso all'opera contemporaneamente, per lo più intergovernative e multilivello

Ciò che i governi non fanno: anche l'inerzia genera conseguenze: se di fronte all'aumento dello smog in una città il comune decide di lasciar correre per non inimicarsi i negozianti o gli automobilisti, ha compiuto una scelta che avrà degli effetti.

Per fare politiche pubbliche non basta averne la facoltà giuridica, i governi hanno bisogno di conoscenze, definizione dei problemi, capacità di diagnosi, ascolto, negoziazione, sistemi di apprendimento dal passato: guardare alle politiche pubbliche ci consente di vedere le istituzioni in movimento.

Le politiche sono l'azione pubblica [ma mancano gli altri attori in azione]

# Che cosa è una politica pubblica

- Accento sull'oggetto, guardare in cosa consistono

Bruno Dente: «una politica pubblica è l'insieme delle azioni in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo che sia generalmente considerato di interesse pubblico»

I confini di una politica pubblica non sono dati da chi la fa, ma dal problema di interesse pubblico che la politica cerca di affrontare.

Non è detto che le politiche pubbliche siano sempre in grado di trovare soluzioni pertinenti, risolvere problemi, promuovere comportamenti.

«una serie di decisioni o attività intenzionali e coerenti prese e messe in atto da diversi attori pubblici e, talvolta, privati con l'obiettivo di risolvere in modo mirato un problema che è stato politicamente definito come di natura collettiva» (Knoepfel et al., 2011)

# Il processo di policy

Ogni politica pubblica è un processo, che parte da un problema e arriva a un risultato

Sei fasi, ognuna delle quali può essere specifico oggetto di studio



# Il problema

Il punto di partenza è costituito dall'emergere di un problema collettivo che chiede di essere affrontato. È in questo momento che la politica pubblica si mette in moto e si apre la prima fase. Ci possiamo chiedere: come avviene che una questione sociale (o economica o ambientale) è a un certo punto percepita come problematica? Come e da chi vengono definiti o strutturati i problemi? E inoltre: poiché in ogni momento esistono moltissimi problemi meritevoli di attenzione, ma soltanto alcuni riescono effettivamente a entrare nell'agenda pubblica e a essere affrontati dai governi, attraverso quali meccanismi avviene questa selezione? Come si forma l'agenda pubblica?

# Formulazione

Si vaglia la fattibilità e si stima l'efficacia delle possibili misure e si arriva a sceglierne alcune. In questa fase ci possiamo chiedere: quali sono i tipi di misure che i policy makers possono adottare e con quali conseguenze (strumenti di policy)? E ancora: in quali modi si può svolgere la ricerca delle alternative? Quali criteri possono essere usati per compiere la scelta?

# Adozione

È il momento in cui si sancisce formalmente una specifica soluzione tra quelle esaminate nella fase precedente. A seconda dei casi la politica pubblica potrà essere adottata mediante una legge del parlamento, un decreto del governo o di un singolo ministro, un'ordinanza del sindaco, una deliberazione del consiglio comunale, un regolamento o una direttiva europea, un ordine di servizio del direttore di un ospedale, ecc., o da un insieme di questi atti. Da questo momento in poi le misure contenute nella politica pubblica hanno ufficialmente corso. Per poter arrivare a una scelta collettiva, bisogna però risolvere i conflitti che inevitabilmente si manifestano tra gli attori. Attraverso quali procedure?

# Attuazione

L'attuazione di tali misure costituisce la quarta fase del ciclo. È la tappa in cui si cerca di passare dalle parole ai fatti, in cui le indicazioni contenute negli atti formali approvati nella fase precedente sono messi concretamente in pratica. Si tratta di una fase particolarmente delicata perché coinvolge un grande numero di persone, uffici, enti che devono attivarsi, comprendere e interpretare le indicazioni che hanno ricevuto e muoversi di conseguenza. L'attuazione di qualsiasi politica pubblica è sempre imperfetta. Quali ostacoli tende a incontrare? Quali rimedi possono essere messi in campo?

# Valutazione

Man mano che la politica viene attuata cominciano a prodursi risultati che dovrebbero risolvere o per lo meno mitigare il problema di partenza; per esempio si può cominciare a vedere se la qualità dell'aria migliora, se l'occupazione aumenta, se diminuiscono gli incidenti mortali, se la temperatura media del pianeta si stabilizza, ecc. In certi casi i risultati si verificano subito, in altri casi bisognerà attendere mesi o anni. Si entra così nella quinta fase del ciclo che è quella della valutazione. Ci si può chiedere: la politica ha funzionato oppure no? Che cosa non ha funzionato? Perché non ha funzionato?

# Retroazione

I giudizi che vengono dati sull'attuazione e sui risultati di una politica pubblica possono agire all'indietro sulle tappe precedenti. Si apre così una sesta fase che consiste nella retroazione o feedback. Se si scopre che la politica non ha funzionato e se i cittadini sono insoddisfatti e si lamentano, si cercherà di intervenire sul processo attuativo, oppure sulla formulazione della politica, oppure ancora sulla definizione del problema a seconda di quali sono i punti critici che la valutazione ha messo in luce. Questa è la fase in cui si realizza un processo di apprendimento. Le politiche vengono continuamente corrette, modificate, aggiustate a seconda delle difficoltà che incontrano, in una sorta di processo circolare continuo. Talvolta si esauriscono perché il problema originario è stato risolto o perché non è più considerato così importante.

# Modello troppo lineare

Il modello del ciclo di policy è troppo lineare, ordinato e logico, ma le politiche sono molto più disordinate e confuse.

Non è sempre vero che prima si definisce il problema e poi si individua la soluzione. Spesso avviene il contrario: è la disponibilità di una soluzione che fa venire a galla un problema. Altrettanto spesso, il processo si mette in moto perché ci sono attori che spingono per una certa soluzione senza che sia chiaro a quale problema si riferisce. Non è detto, infine, che la valutazione venga portata a termine, anzi spesso è evitata. Il mutamento di una politica pubblica può avvenire a causa di meccanismi che hanno poco a che fare con l'apprendimento e che riguardano piuttosto i rapporti di potere tra le coalizioni e la ricerca del consenso.

# PNRR come master-policy

Lo possiamo studiare come policy unitaria, ma anche spaccettarlo in tante politiche che affrontano problemi diversi con strumenti diversi. Difficile mettere i confini



# PNRR come policy unitaria

- Come avviene la negoziazione per le risorse
- Come entrano determinate questioni nel PNRR
- Come si struttura la governance
- Come si organizza la spesa
- Come si monitora la spesa
- Quali strumenti di policy vengono adottati
- Come avviene la valutazione
- Ci sono margini di modifica in itinere
- .....

## Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi

Mattia Guidi e Manuela Moschella

The Italian National Recovery and Resilience Plan: From the Conte II to the Draghi Government

This article investigates the policy similarities/differences between the Italian National Recovery and Resilience Plans (NRRPs) elaborated by the Conte II government and the one elaborated by the Draghi government. To this end, the article compares the two NRRPs along four dimensions: allocation of financial resources across components, adherence to Country Specific Recommendations, length and specificity of reform proposals, and centralization of political control over the investment and reform agenda. The comparative analysis shows a substantial continuity between the two governments' NRRPs in the first two dimensions, while the two NRRPs differ substantially in the emphasis placed on structural reforms and in the level of centralized governance, as the final NRRP weighs reforms and political control much more heavily than its predecessor.

*Keywords:* Country-specific recommendations; National Recovery and Resilience Plan; Next Generation EU; Italy; Draghi.

### 1. Introduzione

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato dal governo italiano alla Commissione Europea il 5 maggio 2021 è stato oggetto di grande attenzione per le sue implicazioni sia a livello europeo sia nazionale. A livello europeo, il PNRR italiano rappresenta probabilmente il principale test del successo della risposta europea alla crisi post COVID-19: l'Italia è, infatti, uno dei principali beneficiari dei fondi stanziati nel pacchetto *Next Generation EU* e, in particolare, nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza (anche noto come *Recovery Fund*). La capacità dell'Italia di utilizzare in maniera efficace ed efficiente le risorse stanziati dall'Unione Europea per favorire la ripresa e porre le basi per una solida crescita economica futura sarà un'importante cartina di tornasole per verificare l'impatto della

## Chi detta l'agenda? Le dichiarazioni pubbliche dei gruppi di interesse sul *Recovery Fund*

Alberto Bitonti, Giuseppe Montalbano, Andrea Pritoni  
e Giulia Vicentini

Who Sets the Agenda? Interest Groups' Public Statements on the Recovery Fund

The so-called «Recovery Fund» represented a perhaps unrepeatable opportunity for Italian interest groups to see their own requests transformed into public policies. This article focuses on how the most important organized interests mobilized and contributed to the public debate on the Recovery Fund by attempting to answer three main research questions: which interests have received greater media visibility with respect to the RF? Which issues those same interest groups brought to the attention of public opinion? With what consequences (if any) to the main contents of the plan itself? We focus on the 20 most important Italian interest groups, reconstructing their lobbying activity and public frames through the coding of their media interventions and press coverage from September 2020 to the end of April 2021.

*Keywords:* Interest groups; Media lobbying; Agenda-setting; Recovery Plan; Next Generation EU.

### 1. Introduzione

«Il *Recovery Fund* rappresenta un'occasione da non perdere per l'Italia». Nel corso dell'ultimo anno, i protagonisti della scena politica italiana che non hanno pronunciato una frase come questa (o similari) si contano letteralmente sulle dita di una mano. Parlamentari, ministri, segretari di partito, alti burocrati, giornalisti, opinionisti, accademici: l'importanza epocale di *Next Generation EU* è stata sottolineata pressoché ovunque e da chiunque. Non stupisce, d'altronde: come evidenziato con maggiore dovizia di particolari altrove in questa *special issue*, la risposta che le istituzioni comunitarie hanno messo in campo per contrastare le drammatiche conseguenze – economiche e sociali, ma non solo – della pandemia da COVID-19

## Per un monitoraggio civico del Pnrr. Una nota su trasparenza e spazi della società civile

Antonello Scialdone e Nicoletta Parisi

### About Civic Monitoring of the Italian Reprise and Recovery Plan. Some Remarks on Transparency and Civil Society

The paper firstly deals with the topic of the contribution that participatory democracy tools offer in terms of enhancing social capital and the efficiency of the national public administration. Secondly, it tackles this topic in light of the needs arisen from the execution of the (Italian) National Reprise and Recovery Plan, identifying in the monitoring activity the most useful tool to give transparency to the execution of the Plan itself. Finally, it identifies the first initiatives on the subject that emerged from Italian civil society, including the *LIBenter* Project, promoted by the Catholic University S.H. and other institutions and based upon fruitful cooperation between research centres and civil society organizations.

**Keywords:** Participatory Democracy, Efficiency of Domestic Public Administration, Monitorial Citizenship, European Union, Italian Nrrp – National Reprise and Recovery Plan.

### 1. Responsabilità sociale condivisa: una premessa

Due imponenti rassegne su esperienze internazionali – riferite ai rischi di corruzione e all'incremento delle misure pro-trasparenza nelle politiche pubbliche – esaltano l'importanza di un'effettiva interazione tra autorità amministrative, organizzazioni della società civile e comunità scientifica nel dispiegarsi delle strategie istituzionali di contrasto ai fenomeni di abuso e illegalità (Marchenko *et al.* 2021), e richiamano l'efficacia di iniziative di

*Il testo è frutto di un lavoro comune: ai fini della consueta partizione accademica vanno imputate a A. Scialdone le sezioni 1 e 3, a N. Parisi le sezioni 2 e 4. Gli autori ringraziano Paola Caporossi (Fondazione Etica), Leonardo Ferrante (Gruppo Abele-Libera) e Dino G. Rinoldi (UCSC) per le occasioni di confronto sui temi in esame.*

Antonello Scialdone, Inapp – Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche, corso d'Italia 33, 00198 Roma; a.scialdone@inapp.org.

Nicoletta Parisi, Università Cattolica del Sacro Cuore, Dipartimento di Scienze Politiche, largo A. Gemelli 1, 20123 Milano; nicoletta.parisi@unicatt.it.

Aiss 2/2022

331

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche  
n. 3/2021, pp. 353-376

ISSN: 1722-1137  
© Società editrice il Mulino

## La Genesi del *Next Generation EU*: intergovernativismo vs sovranazionalismo?

Edoardo Bressanelli e Lucia Quaglia

The Genesis of Next Generation EU: Intergovernmentalism vs Supranationalism?

This article aims to offer a preliminary assessment of how intergovernmental and supranational politics played out in the genesis of Next Generation EU. It will review key events chronologically, distinguishing between two phases. From February to July 2020, the main players have been the EU member states. The article reviews the key positions within the European Council/Council of the EU and the tensions between coalitions of members. From July 2020 to February 2021, the role of supranational actors has become more significant, as the negotiations of the Multiannual Financial Framework were concluded, and legislation was mostly approved using the Ordinary Legislative Procedure. The article will trace the positions of the main actors and analyse conflicts within and among institutions, placing some specific attention on Italy.

**Keywords:** Crisis; Coronavirus; Covid, Next Generation EU (NGEU); Recovery Fund; Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); Italia.

### 1. Introduzione

Sebbene l'epidemia di COVID-19 sia iniziata come un'emergenza sanitaria nei primi mesi del 2020, i suoi effetti economici sono stati devastanti per l'economia europea e globale, portando alla peggiore recessione economica dalla Seconda guerra mondiale, all'impennata della disoccupazione e al peggioramento della situazione della finanza pubblica. Questa crisi economica ha anche messo a dura prova la governance economica dell'Unione Europea (UE), in particolare quella dell'area dell'euro, e quella dei suoi Stati membri. L'Italia, che già stava lottando con un'economia fragile ed un pesante indebitamento, è stata particolarmente colpita dalla pandemia. In quanto