

Next Generation EU nel governo parlamentare italiano

Sabrina Cavatorto, Elisabetta De Giorgi e Gianluca Piccolino

Next Generation EU in the Italian Parliamentary Government

The article analyses the process which led to the approval of Next Generation EU, including the Recovery Fund, and to the formulation of the National Plan of Recovery and Resilience presented by the Italian government to the European Commission in April 2021. Three specific dimensions are explored: the European component of the government's actions in response to the emergency; the role of the parliamentary arena in guiding and checking the executive in the EU; the government-opposition subsystem regarding the definition of the policy options. Our hypothesis concerns the possibility that the choice of specific policy objectives associated with Next Generation EU entails a new form of politicisation of the European issues, no longer limited to the electoral competition, but present in the parliamentary arena during the policy process.

Keywords: Next Generation EU; PNRR; Government; Opposition; Agenda-setting.

1. Introduzione

Nel quadro dei rapporti fra Italia e Unione Europea (UE) durante la gestione della crisi pandemica, l'articolo analizza il processo che ha portato all'approvazione di *Next Generation EU* con il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (anche detto *Recovery Fund*) e alla formulazione, per accedere ai finanziamenti straordinari, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) presentato dal governo italiano alla Commissione Europea il 30 aprile 2021. La ricerca intende contribuire al dibattito sulla politicizzazione dell'UE nelle arene nazionali, interpretata come esito della crisi di governo di politiche pubbliche sempre più europeizzate (Mair 2013; Schmidt 2019) e della instabilità provocata dalle crisi multiple esplose in Europa nell'ultimo decennio (Zeitlin *et al.* 2019; Cotta e Isernia 2021). A queste si aggiunge nel 2020 l'ulteriore evento catalizzante della pandemia, che assumiamo come nuova *critical juncture* per la politica europea dell'Italia, cioè un'anomalia sfidante che offre opportunità di cam-

biamento (Capoccia 2016), di cui qui approfondiamo le implicazioni in tre ambiti di osservazione: la dimensione europea delle azioni di governo in risposta all'emergenza; il ruolo dell'arena parlamentare nell'indirizzo e controllo dell'esecutivo in sede UE; il sottosistema di relazioni maggioranza-opposizione rispetto alla definizione delle opzioni di policy per il post COVID-19. L'ipotesi che esploriamo empiricamente riguarda la possibilità che la definizione di specifici obiettivi di policy associati a *Next Generation EU*, così come emergono dalla filiera produttiva e dal rapporto di fiducia fra attori di governo e gruppi parlamentari durante la XVIII legislatura, comporti una nuova forma di politicizzazione delle *issues* europee, ossia la loro trasformazione in oggetto di controversia e competizione tra i partiti, non limitata alla sfera elettorale (Conti *et al.* 2020), ma che si concretizza nell'arena parlamentare, nel dispiegarsi dei processi di policy.

Nella prima parte, lo studio descrive la strategia europea del governo Conte II nella fase iniziale di reazione alla crisi e la costruzione parlamentare di un'agenda istituzionale orientata a trovare soluzioni alle conseguenze economiche della pandemia in una prospettiva sovranazionale. Ci siamo domandati in che misura, nelle posizioni rappresentate dagli attori governativi in parlamento, l'UE sia stata configurata come una risorsa per l'azione, con quali implicazioni nel confronto fra governo e partiti. L'azione dell'esecutivo è esaminata attraverso gli impegni e le prese di posizione riferite da presidente del consiglio e da singoli ministri nell'attività informativa in parlamento, dunque nella interlocuzione con i gruppi di maggioranza e opposizione.

Nella seconda parte, l'attivazione parlamentare è analizzata attraverso le iniziative e i dibattiti che si sviluppano con l'evoluzione del percorso decisionale UE e le dinamiche di confronto fra i partiti: la definizione di orientamenti di politica europea nel contesto della crisi generata dall'epidemia di COVID-19 ha fatto convergere le forze politiche su una comune finestra di opportunità oppure ha amplificato tensioni divisive, anche nelle coalizioni? Il cambio di governo a metà del percorso di formulazione del PNRR è interpretato in tale prospettiva.

Riguardo al ruolo dell'opposizione, nella terza parte lo studio approfondisce il confronto fra il governo Conte II e il successivo governo Draghi, sostenuti da maggioranze politiche significativamente diverse: la prima, una coalizione politica «ibrida» (Marangoni e Verzichelli 2020) che, nonostante la rafforzata popolarità di un controverso, finanche casuale (Bull 2021) presidente del consiglio (non parlamentare, in quota Movimento Cinque Stelle – M5S), si è poi rivelata fragile; la seconda, a supporto di un esecutivo di unità

nazionale a guida tecnocratica, con la componente partitica compresa dall'indiscusso profilo istituzionale e dalla reputazione internazionale del nuovo presidente del consiglio. Oltre al cambio di governo, ci aspettiamo che abbia un significativo impatto sulle relazioni maggioranza-opposizione, e sul comportamento di quest'ultima, anche il passaggio di fase nel ciclo di policy, contraddistinto da un'ampia discussione parlamentare in preparazione del PNRR (che si intreccia con la crisi e la discontinuità di governo) e poi da una rapida approvazione finale (forzata dalla scadenza UE). In tutti questi momenti, non solo in Italia, l'interlocuzione parlamento-governo e, al suo interno, quella tra forze di maggioranza e di opposizione, hanno registrato limitazioni anche operative che hanno amplificato la marginalizzazione dell'assemblea, pur provvista di importantissimi strumenti di controllo. Dato il quadro critico, ci siamo chiesti come abbiano reagito i partiti di minoranza a queste dinamiche; quale sia stato il livello di collaborazione con le forze di maggioranza e con il governo; quali eventuali differenze vi siano state tra i due governi e fra le diverse fasi del processo di policy.

2. Mobilitazione della solidarietà europea come risorsa strategica nell'agenda nazionale

A conferma di un significativo cambio di passo rispetto agli orientamenti sovranisti del governo Conte I (M5S-Lega), già nella fase di allerta sanitaria tra fine gennaio e inizio marzo 2020, con l'Italia primo paese in Europa per numero e gravità di contagi, e misure riconosciute le più stringenti, il governo Conte II (M5S-Partito democratico-Liberi e Uguali-Italia Viva) adotta senza esitazione una strategia di cooperazione multilaterale più in linea con la tradizione di politica estera italiana: promuove da subito l'attivazione delle istituzioni europee per contrastare la crisi con un coordinamento sovranazionale forte e, nella fase pandemica più acuta, propone di fronteggiare con soluzioni comuni anche inedite le conseguenze economiche e sociali dell'eccezionale shock sanitario¹.

Con le lenti della teoria classica dei flussi multipli (Kingdon 1984), che spiega la costruzione dell'agenda istituzionale, assumiamo

¹ All'indomani della dichiarazione dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) che definiva l'epidemia di COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica internazionale, il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza sanitaria il 31 gennaio 2020. La pandemia viene ufficialmente dichiarata dall'OMS l'11 marzo.

che la crisi causata dall'epidemia di COVID-19 sia una finestra di policy nella quale flussi di problemi, opzioni e relazioni di potere fra gli attori rilevanti si intrecciano fino a strutturare un contesto decisionale reso propizio da una coalizione di sostegno che agisce da imprenditore di policy. Nel caso in questione, *agenda setting* e processo decisionale si articolano attraverso il complesso insieme di interazioni multilivello della governance europea, che collega arena sovranazionale e una pluralità di arene nazionali².

In Italia, l'esigenza di fare sistema a tutti i livelli di governo è sottolineata fin dai primi passaggi informativi in parlamento dal ministro della salute³. In un crescendo di attenzione istituzionale sul piano multilaterale, il Consiglio europeo (Euco) discute tuttavia per la prima volta della situazione soltanto il 10 marzo, con l'allerta elevata al massimo grado⁴: in apertura di videoconferenza con i leader europei, il presidente Michel esprime «simpatia per l'Italia e per il collega Giuseppe, il cui paese è stato colpito più duramente e le cui misure chiedono gravi sacrifici personali agli italiani»⁵. Nel frattempo, l'Italia entra in *lockdown* (vi rimarrà sino al 4 maggio) e il parlamento autorizza all'unanimità il primo scostamento di bilancio (nel 2020 ne seguiranno altri quattro)⁶.

² Per una descrizione dettagliata del processo che in sede UE ha portato alla decisione sul pacchetto per la ripresa *Next Generation EU* rimandiamo a Bresanelli e Quaglia in questo volume.

³ Nel quadro di un approccio *multi-stakeholders*, il ministro Speranza dà ripetutamente conto dei contatti costanti con la commissaria europea per la salute Kyriakides e con i colleghi europei, riferendo di avere sollecitato alla presidenza di turno del Consiglio UE un'occasione ufficiale di confronto (Audizione in Commissione Affari sociali, Camera 27/1/2020; Informativa urgente in Aula, Camera e Senato 30/1/2020). Effettivamente, dopo avere attivato il meccanismo integrato di risposta alle crisi (IPCR) nella modalità «condivisione delle informazioni», la presidenza croata convoca la prima sessione COVID-19 del Consiglio UE salute il 13 febbraio. Il 3 febbraio si erano pure riuniti in videoconferenza i ministri G7.

⁴ Il meccanismo IPCR era passato alla modalità di piena attivazione e la Commissione europea aveva costituito un proprio team di risposta alla crisi.

⁵ Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/10/opening-remarks-by-president-charles-michel-after-the-videoconference-of-eu-leaders/>.

⁶ In attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, la legge 243/2012 ammette che il governo, in caso di «eventi straordinari, [...] ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese», sentita la Commissione Europea e con il voto favorevole del parlamento a maggioranza assoluta dei componenti, possa stabilire scostamenti temporanei dall'obiettivo programmatico di finanza pubblica, indicando al contempo un piano di rientro, che può essere a sua volta aggiornato (art. 6).

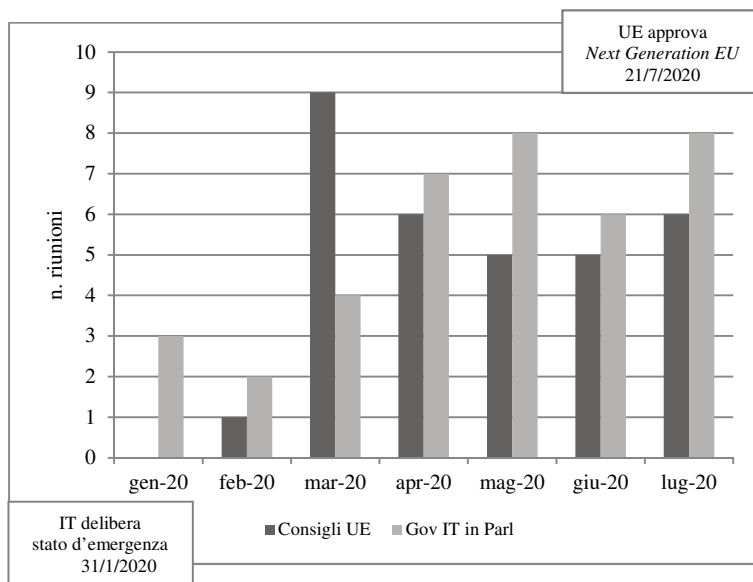
In questo frangente, l'interlocuzione fra governo e parlamento sulla dimensione europea della risposta alla crisi e le posizioni dell'Italia è affidata ai ministri più rilevanti (salute, economia, affari europei). D'altra parte, saltate con i *meeting* da remoto le procedure ordinarie anche in sede UE, lo stesso presidente del consiglio si riserva di assicurare la partecipazione del parlamento italiano alla formazione delle politiche europee, di norma garantita⁷, con modalità straordinarie: le comunicazioni che per prassi precedono le riunioni Euco – con la votazione di atti di indirizzo e una replica da parte del governo – sono sostituite, a discrezione, con informative urgenti precedenti o successive agli incontri UE, cui seguono – ma senza discussione con il governo, né voto – interventi dei parlamentari. I partiti riprendono a votare risoluzioni in assemblea sulle comunicazioni *ex ante* del presidente Conte solo in vista del Consiglio europeo di luglio, che (tornato in presenza) si esprimerà sul pacchetto per la ripresa *Next Generation EU*⁸.

La figura 1 descrive l'attenzione istituzionale a livello di esecutivi nell'UE (Consiglio europeo; Consiglio UE nelle configurazioni più rilevanti nella gestione COVID-19, cioè – almeno nella fase iniziale – salute, economia e finanza; Eurogruppo) e fra governo e parlamento in Italia (ci siamo soffermati sull'attività informativa del presidente del consiglio e dei ministri più coinvolti). Nel complesso, il dialogo istituzionale sulla definizione degli interventi europei in risposta alla crisi è intenso soprattutto da marzo, e fra l'altro alimentato – in ambito nazionale – dall'agenda delle decisioni di finanza pubblica, a partire dall'approvazione del Documento di economia e finanza (Def). Tali decisioni rappresentano d'altra parte una componente oramai inestricabile del contesto di vincoli e opportunità derivanti ai paesi dell'Eurozona per effetto del coordinamento macroeconomico e fiscale sovranazionale («semestre europeo»). All'avvio della discussione in sede UE corrisponde l'intensificarsi del confronto fra governo e gruppi parlamentari in sede nazionale.

⁷ Ai sensi della legge 234/2012 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche UE» (art. 4).

⁸ Le ultime risoluzioni votate risalgono al Consiglio Europeo straordinario del 20-21 febbraio, convocato per discutere del bilancio pluriennale UE 2021-2027. In quel passaggio parlamentare mancò peraltro qualunque riferimento all'emergenza sanitaria, nonostante lo stato avanzato di allerta nazionale. Sul fronte UE, da marzo a giugno 2020 sono state convocate 6 videoconferenze Euco, seguite – data la natura interlocutoria degli incontri – da conclusioni del presidente e non, com'è prassi, dell'istituzione, e inoltre da un'unica dichiarazione congiunta di indirizzo politico a metà percorso (<https://www.consilium.europa.eu/media/43089/26-vc-euco-statement-it.pdf>).

FIG. 1. *Consigli UE su COVID-19 e misure economiche, e corrispondente attività informativa del governo italiano in parlamento (gennaio-luglio 2020).*



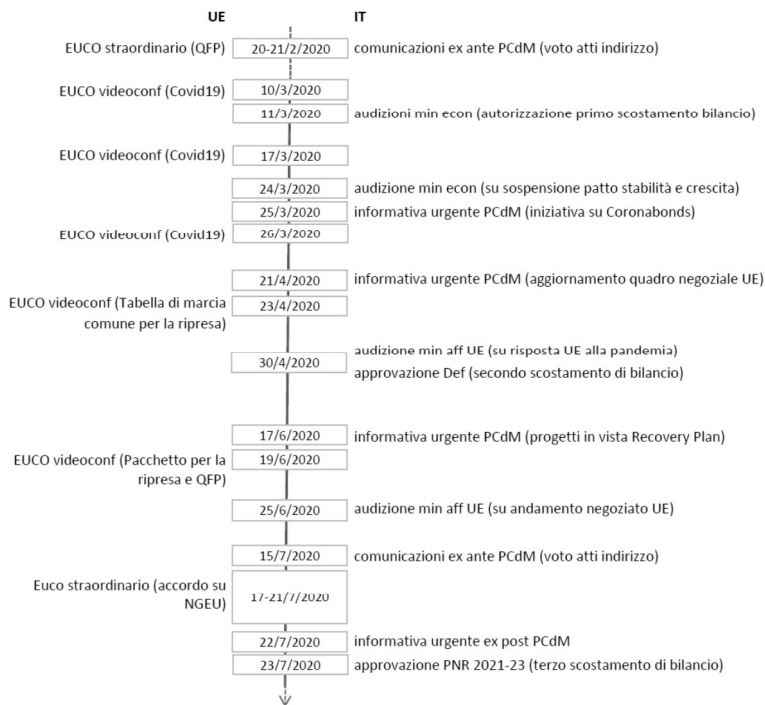
Fonte: <https://www.consilium.europa.eu/it/> (ricerca in «calendario delle riunioni»: argomento «Covid19») e <https://www.camera.it/leg18> (ricerca in «comunicazioni e informative urgenti del governo» Camera e Senato: parole chiave «Consiglio europeo», «Eurogruppo», «Ecofin» con «Covid19» e assimilabili; ricerca in «audizioni» Camera e congiunte con Senato, dei ministri economia, affari europei, salute: stesse parole chiave).

Le principali tappe di sviluppo del processo di policy nel collegamento fra arena UE e arena domestica sono dettagliate nella figura 2.

Il ministro dell'economia Gualtieri (Partito Democratico – PD) svolge un ruolo centrale: più volte ascoltato dalle Commissioni Bilancio riunite sulle misure economiche del governo per fronteggiare l'emergenza epidemiologica e sulle decisioni nazionali nel circuito della governance economica europea, il Ministro dà contemporaneamente conto delle iniziative elaborate in ambito Ecofin e di Eurogruppo, oltre che negli omologhi G7 e G20, e riferisce talvolta sugli esiti delle stesse videoconferenze Euco. Per questa sua posizione nodale, Gualtieri è anche destinatario di *question time* in aula (interpellanze urgenti e interrogazioni a risposta immediata) su un certo numero di questioni relative alle implicazioni per l'Italia delle misure

UE: ad esempio, la riprogrammazione dei fondi strutturali e di coesione per far fronte nel breve all'effetto pandemico; la facilitazione del credito in attuazione delle misure della Banca centrale europea (Bce); la costruzione di opzioni di intervento che assicurino la sostenibilità del debito pubblico nell'eurozona.

FIG. 2. *Tappe salienti nel processo di policy fra UE e Italia (fino all'accordo su Next Generation EU).*



Fonte: Nostra rielaborazione da <https://www.consilium.europa.eu/> e <https://www.camera.it>.

Altra figura di collegamento è il ministro senza portafoglio per gli affari europei Amendola (anch'egli PD), testimone privilegiato nel comunicare alle commissioni competenti l'andamento dei negoziati UE, fin dalle prime tappe. A marcare l'ulteriore rafforzamento di una leadership europeista proattiva del governo italiano nella fase succes-

siva all'approvazione di *Next Generation EU*, con l'obiettivo di formulare politiche efficaci per l'accesso dell'Italia ai finanziamenti straordinari dell'UE, il successivo presidente Draghi si limiterà a conferire la delega agli affari europei ad un sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e non ad un ministro⁹, pur confermando Amendola in questo ruolo.

Nella fase ascendente del *pressing* italiano per la mobilitazione delle istituzioni sovranazionali a favore di forme più marcate di solidarietà, anche ad Amendola sono indirizzati atti di controllo in aula che, presentati soprattutto dai gruppi di maggioranza, danno possibilità al governo di riferire in parlamento la propria posizione di politica europea. Nello specifico, è apprezzata l'applicazione flessibile delle norme sugli aiuti di stato (di cui l'Italia presto si avvale) e ancor più la sospensione (temporanea, ma prontamente interpretata come opzione da valutare nel medio termine) del Patto di stabilità e crescita. Dall'allentamento dei vincoli di bilancio deriva un approccio flessibile e pragmatico all'esercizio 2020 del semestre europeo, parimenti ipotizzato come procrastinabile. L'ambizione del governo è affiancare la politica economica «accomodante» dell'UE con un «adeguato stimolo fiscale comune» che, anche «indipendentemente dalla emergenza sanitaria connessa al Coronavirus»¹⁰, rinnovi in prospettiva la cassetta degli attrezzi della governance economica, senza restringere le opzioni agli strumenti già esistenti per la gestione delle crisi nell'Unione economica e monetaria, come il Meccanismo europeo di stabilità (Mes) – strumento del resto ritenuto ancora imperfetto a causa della mancata riforma¹¹.

Non è perciò sul Mes che punta il governo. Piuttosto, sull'emissione da parte di una istituzione UE di uno strumento di debito comune a lunga scadenza – battezzato *Coronabond* – per raccogliere risorse sul mercato a beneficio di tutti gli Stati membri: questa esi-

⁹ Scelta già fatta nella XVII legislatura dai presidenti Renzi e Gentiloni con il sottosegretario Gozi.

¹⁰ Replica del ministro Gualtieri in audizione presso le Commissioni Bilancio riunite prima dell'esame della Relazione al parlamento sullo scostamento di bilancio (11/3/2020). Punto ripreso dal ministro Amendola nel *question time* in Aula alla Camera il 1° aprile (interrogazione 3-01409).

¹¹ Istituito nel 2012 con un trattato intergovernativo per fornire assistenza finanziaria agli stati dell'eurozona così da salvaguardare la stabilità dell'Uem, il Mes è stato oggetto di un controverso dibattito di revisione a partire dal 2018, dopo che la Commissione europea – senza trovare il necessario consenso – ne aveva chiesto l'integrazione nei trattati UE. Per le ampie divergenze politiche, un accordo sulla riforma del Mes viene trovato in sede di Eurogruppo solo alla fine del 2020.

genza, insieme all'istituzione di un fondo specifico aggiuntivo all'interno del bilancio UE per le spese legate alla lotta al Coronavirus, viene prospettata nella lettera che il presidente Conte e altri capi di stato e di governo (Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia, Spagna) indirizzano al presidente Michel prima della terza videoconferenza Euco del 26 marzo¹². Insistendo per una definizione condivisa della crisi pandemica come shock simmetrico, il governo preme perciò per una manipolazione della posta in gioco. Nella sua prima informativa urgente il 25 marzo, Conte offre al parlamento questa impostazione: «l'Italia sta lavorando e continuerà a lavorare alla creazione di strumenti di debito comuni dell'Eurozona, che possano finanziare gli sforzi messi in campo dai governi e costruire un'adeguata linea di difesa; [...] lavoreremo per ottenere risposta, [...] è indispensabile che venga ascoltato l'appello»¹³. Mobilitando alleati, il governo prosegue sulla stessa linea negoziale a livello G7 e G20.

Com'è noto, però, in questa fase le divergenze fra i governi sono ancora ampie e anche in Italia, provata dal *lockdown*¹⁴, il dibattito si polarizza sull'opzione caldeggiata in sede UE di usare – anziché misure per finanziare con debito comune progetti di interesse europeo – una linea di credito già prevista dal Mes, escludendo condizionalità rafforzate, salvo vincolare le risorse a spese sanitarie per il contrasto e la prevenzione del virus (strumento che sarebbe stato d'interesse per i paesi parte della coalizione guidata dall'Italia, ad esempio la Spagna). Nella seconda informativa alle Camere il 21 aprile, in vista della successiva videoconferenza Euco, Conte riferisce della complessità del quadro di confronto: preoccupante – dato il clima di contrapposizione – ma suscettibile di essere trasformato in una negoziazione a somma positiva. D'aiuto il contributo istituzionale dei presidenti Michel e von der Leyen, grazie al quale i leader UE si accordano su una *roadmap* comune che include la creazione «il più presto possibile» di un fondo europeo per la ripresa, «di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza preceden-

¹² Cfr. «Coronavirus, la lettera di Conte, Macron e altri sette leader europei: L'Europa adotti strumenti comuni, anche sul debito», in «Il Fatto Quotidiano» 25/3/2020 (versione integrale in italiano).

¹³ Cfr. Informativa urgente del presidente del consiglio (Camera 25/3/2020).

¹⁴ Lo stesso Presidente della Repubblica Mattarella, parlando alla nazione alla terza settimana consecutiva di *lockdown*, aveva espresso rammarico per il mancato concretizzarsi della «solidarietà, [...] nel comune interesse» da parte del Consiglio dei capi dei governi nazionali (Quirinale 27/3/2020).

ti»¹⁵. La coalizione di sostegno che dimostra che l'Italia «non è sola»¹⁶ inizia a prendere corpo: l'affermazione di forme inedite di solidarietà europea in una contingenza così critica per l'Italia diventa peraltro una risorsa strategica da far valere in sede UE per depotenziare la sfida interna dell'opposizione più eurocritica e scettica.

3. L'intreccio delle poste in gioco: Mes senza condizionalità e PNRR

Un interessante termometro degli orientamenti di politica europea dell'Italia lungo il processo sviluppatosi attorno a *Next Generation EU* è costituito dai passaggi parlamentari che riguardano le autorizzazioni sugli scostamenti di bilancio.

Se al primo voto (marzo) le coalizioni di maggioranza e opposizione firmano coese due distinte risoluzioni, salvo votare comunque all'unanimità quella di maggioranza, al secondo voto, che si associa al Def 2020¹⁷ (aprile), il confronto si fa più articolato, nonostante il consenso sullo scostamento: Forza Italia (FI) chiede di «parlamentarizzare l'intero pacchetto europeo [...] come si fa per le leggi di bilancio» e si schiera a favore del Mes «morbido»¹⁸; la Lega, invece, specifica la propria priorità di aggiornare il piano di rientro «senza ricorrere allo strumento del Mes»¹⁹. Disallineamenti emergono anche

¹⁵ Cfr. Lettera di invito ai membri Euco e conclusioni del presidente (23/4/2020).

¹⁶ Come rimarca il presidente Euco nella lettera che indirizza a Mattarella: «unità e solidarietà sono i pilastri dell'Unione» e, per il suo ruolo di «interprete», il presidente della Repubblica può assicurare la difesa del «modello di cooperazione che l'Italia ha fortemente contribuito a costruire» rispetto al «riemergere di pressioni centrifughe fomentate dal riflusso di politiche identitarie» (<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/20/letter-by-president-charles-michel-to-president-of-the-italian-republic-sergio-mattarella/>).

¹⁷ Presentato in formato ridotto e semplificato secondo le linee guida aggiornate della Commissione Europea, che ha limitato gli scenari di previsione al solo quadro tendenziale 2020 e 2021 e consentito di rimandare la presentazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR).

¹⁸ Risoluzione in Assemblea, Camera 6/00104 del 29/4/2020 (Primo firmatario Gelmini, Forza Italia, con 9 co-firmatari dello stesso gruppo). La risoluzione presentata al Senato a prima firma Bernini è co-firmata da tutto il gruppo (Senato 6/00107).

¹⁹ Risoluzione in Assemblea, Camera 6/00105 del 29/4/2020 (Primo firmatario Molinari, Lega, con 123 co-firmatari dello stesso gruppo). Lo stesso atto viene votato al Senato, e respinto (Senato 6/00105).

fra i gruppi che sostengono il governo: Italia Viva (IV) preme per decisioni che coniughino la condivisione dei rischi a livello europeo con la responsabilità di ridurre il debito pubblico nazionale, senza confidare in opzioni «populiste» come la sterilizzazione dei titoli di Stato – invocata da Liberi e Uguali (LeU)²⁰. Un governo «serio» non «va in Europa a chiedere risorse a fondo perduto» senza prevederne per le imprese italiane, come «troppi cattivi consulenti nelle molte *task force*» sconsigliano al presidente del consiglio di fare, dando così l'impressione di presentarsi «con le gambe tremanti di fronte alla sfida»²¹. IV insiste per un approccio pragmatico, che immagini «un'Europa conveniente per gli Stati membri», dunque orientato a «reperire quante più risorse possibili [...] al minor costo possibile», perciò anche dal Mes, specie se alleggerito da condizionalità. Da questa prospettiva, IV apprezza la linea di FI, che dimostra di essere «forza politica intrisa di vero europeismo»²².

Il terzo voto, pochi giorni dopo l'accordo politico su *Next Generation EU* (luglio) e la vantaggiosa potenzialità in termini di allocazione di risorse per l'Italia, coincide con l'approvazione del Programma nazionale di riforma (PNR) 2021-2023, che preannuncia il *Recovery Plan* italiano ed esplicita con maggior evidenza le posizioni dei partiti su quali risorse utilizzare e come spenderle. I distinguo si acuiscono non soltanto tra maggioranza e opposizione, ma anche dentro la maggioranza²³: per un verso, nonostante il voto ancora favorevole²⁴, dovendo passare dall'emergenza alle scelte strategiche, IV approfondisce progressivamente la propria distanza dal governo («non può essere uno scostamento giocato ancora in difesa»²⁵); per altro verso, le opposizioni fanno un passo indietro rispetto alla precedente apertura di credito («le altre volte abbiamo detto prima l'Italia e poi la competizione politica»²⁶) e si astengono. Tra l'altro nella risoluzione di maggioranza sul PNR ricorre, con sostegno condizionato del M5S, un riferimento al Mes

²⁰ Cfr. Dep. Marattin (IV), in Aula (29/4/2020).

²¹ Cfr. Sen. Faraone (IV-Psi), in Aula (30/4/2020).

²² *Ibidem*.

²³ Molto criticata l'iniziativa degli Stati generali dell'economia voluta dal presidente Conte per «reinventare l'Italia: moderna, sostenibile, inclusiva, verde» (Conte: *Stati generali rafforzano me e governo*, in «Il Sole 24 Ore» 21/6/2020).

²⁴ Cfr. Risoluzioni 6/00123 Camera e 6/00124 Senato.

²⁵ Cfr. Dep. Marattin (IV), in Aula (29/7/2020).

²⁶ Cfr. Dep. Foti (FdI), in Aula (29/7/2020). Sulla stessa linea, Gelmini (Forza Italia): «la vera emergenza è il fallimento del vostro governo»; Garavaglia (Lega): «avete usato malissimo le risorse che il parlamento vi ha concesso» (*ibidem*).

«morbido» come opzione sempre disponibile²⁷; sul punto il governo tace.

Anche il quarto scostamento (ottobre), associato alla presentazione della Nota di aggiornamento al Def 2020 (Nadef), viene approvato con l'astensione del centro-destra: scomparsa ogni menzione al Mes, il governo si impegna ad assumere il pieno utilizzo dei finanziamenti *Next Generation EU* (con gradimento da parte delle opposizioni per le sovvenzioni più che per i prestiti).

Questo passaggio d'autunno è uno snodo cruciale nella costruzione dell'agenda istituzionale per la ripresa post-pandemica e dà evidenza di un grado significativo di attivismo da parte dei partiti in parlamento. Nonostante le limitazioni imposte dall'emergenza²⁸, i parlamentari (tutti) intendono rimarcare l'esigenza di un coinvolgimento pieno almeno attraverso le attività non legislative. Infatti, dopo l'accordo politico su *Next Generation EU* (la decisione UE arriverà a dicembre insieme all'approvazione del bilancio pluriennale 2021-2027), già in agosto, in prospettiva Nadef, la Commissione Bilancio della Camera delibera un'attività conoscitiva sulle priorità nell'utilizzo del *Recovery Fund* con l'obiettivo di produrre una relazione per l'assemblea, sentite le altre commissioni permanenti e prevedendo un esteso programma di audizioni (a cominciare dal commissario europeo Gentiloni). Una procedura analoga è svolta al senato dalle Commissioni riunite bilancio e politiche dell'UE.

Di fatto, tematizzando l'occasione unica e irripetibile di *Next Generation EU*, con un orizzonte non ristretto al breve termine e una mobilitazione diffusa, la maggioranza elabora in questo passaggio un primo abbozzo di PNRR²⁹. Le relazioni sono approvate sempre con l'astensione delle opposizioni, stante il nodo mai sciolto del ricorso al Mes quale risorsa «immediatamente disponibile»³⁰ (con la Lega a chiare lettere contraria anche ai prestiti del *Recovery Fund*).

²⁷ *La maggioranza apre sul Mes, ma senza citarlo*, in «Il Sole 24 Ore» 29/7/2020. Nel dibattito in parlamento, un solo riferimento esplicito dal Dep. De Maria (PD): «siamo convinti che sia giusto utilizzare le risorse del Mes [...] per affrontare criticità nel nostro sistema sanitario [...]. Peraltro, utilizzare le risorse del Mes significa non utilizzare altre risorse tra quelle disponibili che possono essere dedicate ad altre priorità» (intervento in Aula, 29/7/2020). Unico voto contrario, per la mancata decisione di optare per il Mes subito, è annunciato dalla sen. Bonino (Misto-Più Europa).

²⁸ Una ricognizione comparata in Griglio (2020).

²⁹ Risoluzioni in Assemblea, rispettivamente atto Camera 6/00138 e atto Senato 6/00134, entrambi del 13/10/2020.

³⁰ In questa occasione evidenziato dalla risoluzione 6/00137 dei deputati Brunetta (FI) e Lupi (Misto).

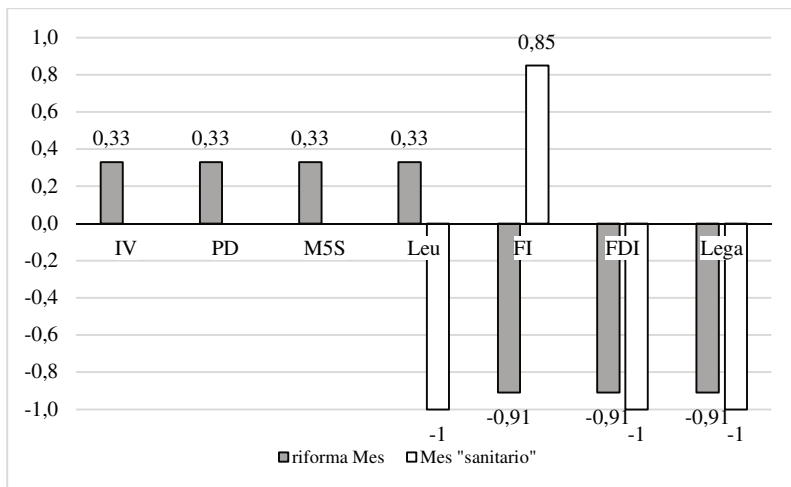
A novembre, per la recrudescenza dei contagi che riporta il blocco delle attività economiche e sociali, arriva il quinto scostamento di bilancio, di nuovo votato con il sostegno responsabile delle opposizioni, ma con IV che insiste nel rivendicare l'appropriatezza del Mes sulle spese sanitarie.

È interessante segnalare che il dibattito sul Mes ha avuto un grado di politicizzazione molto diverso tra i governi Conte II e il successivo governo Draghi. Considerando gli atti di indirizzo e controllo presentati alla Camera durante la fase pandemica gestita dal governo Conte II, abbiamo rilevato 39 atti con riferimenti al Mes, mentre un solo atto ha riguardato il governo Draghi. La figura 3 descrive i risultati dell'analisi sistematica condotta sugli atti contenenti posizioni esplicite, positive o negative, espresse dai gruppi parlamentari. Analizzando i dati relativi al governo Conte II, abbiamo ricavato, per ciascun partito, un indice sintetico basato sulla media dei punteggi ottenuti dagli atti sottoscritti da almeno un esponente su ciascuna delle questioni attinenti al Mes nel periodo dell'emergenza, cioè la riforma *tout court* dello strumento (pendente per via del negoziato UE rimasto irrisolto) e il suo impiego *ad hoc* per fronteggiare la crisi sanitaria (nuova *issue* in agenda, inizialmente alternativa al fondo comune per la ripresa)³¹.

Tra i partiti di opposizione, FI è stata molto attiva sul Mes (20 dei 39 atti rilevati portano la firma di suoi deputati, di cui 14 senza co-firmatari di altri gruppi), con un posizionamento di totale opposizione nei confronti della riforma e, al contrario, un deciso appoggio sull'uso del Mes per fronteggiare le spese sanitarie della pandemia. Fratelli d'Italia (FdI) e Lega, invece, mostrano una posizione del tutto contraria, senza specifiche. Queste diverse posizioni si riflettono negli atti sottoscritti congiuntamente dai tre gruppi: se sulla riforma del Mes emerge un orientamento chiaramente contrario, sull'uso del Mes «morbido» sanitario non è possibile ricavare una posizione comune.

³¹ Per ogni atto, alle dichiarazioni positive nei confronti del Mes su uno dei due temi sono stati sottratti quelli negativi, e il numero risultante è stato diviso per la somma delle dichiarazioni positive/negative. Per ciascun atto, il valore può variare da un minimo di - 1 (riferimenti unicamente negativi sul Mes) a + 1 (riferimenti unicamente positivi sul Mes).

FIG. 3. Posizioni su «riforma Mes» e «Mes sanitario» per gruppo parlamentare (marzo 2020-febbraio 2021, Camera).



N(atti)=39; N(dichiarazioni)=62 (20 «riforma Mes»; 42 «Mes sanitario»).

Fonte: Nostra elaborazione da Banca dati sindacato ispettivo (<https://aic.camera.it/>).

Tali disallineamenti sono ancora più marcati tra i partiti di maggioranza (costituiranno una delle ragioni della caduta del governo Conte II): sull'uso immediato del Mes, tutti gli atti sottoscritti congiuntamente da M5S, PD, LeU e IV si limitano ad impegnare il governo a far seguire qualunque decisione al coinvolgimento del parlamento, senza perciò assumere una posizione esplicita sulla misura. Inoltre, a differenza dei partiti di centro-destra, e ad eccezione di un atto di LeU³², nessun partito di maggioranza manifesta, negli atti di indirizzo e controllo presentati alla Camera, posizioni esplicitamente positive o negative sul Mes sanitario, rendendo impossibile ricavare punti di vista specifici da questo tipo di atti (che infatti non troviamo nella figura 3)³³. Ciò nonostante, non sono mancate durante il dibat-

³² Interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-01405 (31/03/2020).

³³ Sull'altro tema, la riforma del Mes, le posizioni dei partiti dell'allora maggioranza sono state ricavate a partire da un unico documento, la risoluzione in occasione delle comunicazioni del presidente del consiglio in vista del Consiglio Europeo di dicembre 2020. Questo atto conteneva appena tre dichiarazioni con un posizionamento esplicito di merito. La posizione (debolmente) positiva su

tito d'aula schermaglie tra i partiti di maggioranza, con i deputati di IV esplicitamente a favore, i rappresentanti del PD pure su posizioni positive, invece i deputati M5S e LeU contrari³⁴.

Ugualmente nel *question time*, che si conferma campo di analisi significativo, il governo è di frequente sollecitato a dare conto dell'impegno a coinvolgere il parlamento sull'elaborazione del PNRR, con atti di controllo destinati al ministro Amendola e ad altri ministri di settore (agricoltura, sud e coesione territoriale, affari regionali e autonomie). La sottolineatura dell'importanza di una leadership politica, non soltanto tecnica, affidata a comitati di esperti, in sostituzione del fondamentale contributo di formulazione da parte del parlamento proviene in questo caso da gruppi sia di maggioranza (LeU), sia di opposizione (FdI). Il tema della governance del piano è cruciale e sarà ripreso nella fase successiva dell'istruttoria parlamentare, dopo che il governo avrà ufficialmente trasmesso alle Camere la propria proposta di PNRR (12 gennaio 2021)³⁵.

È pure di gennaio l'ultima richiesta di scostamento di bilancio fatta dal governo Conte II (non l'ultima in assoluto, perché nel 2021 seguirà un'altra richiesta, sempre associata ad un Def «versione Covid19», avanzata dal successivo governo Draghi): in quei giorni, con l'approvazione della bozza di PNRR da parte del Consiglio dei ministri, dopo settimane di tensione, matura la crisi politica nella maggioranza, con IV che – proprio in disaccordo sul PNRR – decide di ritirare la propria delegazione di ministri³⁶. A crisi avviata, dopo un dibattito parlamentare teso, in cui Conte rivendica il «ruolo propulsivo e decisivo» del proprio governo per il programma *Next Generation EU*³⁷, IV non firma la risoluzione di maggioranza (d'altra parte qualche giorno prima si era astenuta sulla questione di fiducia posta dal governo dopo le comunicazioni del presidente del consiglio), ma non fa mancare il proprio voto sullo scostamento di bilancio. Del resto, anche i partiti di opposizione votano nuovamente con la maggioranza, tuttavia acquisiscono le proteste per le tante incertezze sul *Recovery*

questo tema dei partiti dell'allora maggioranza va presa perciò con estrema cautela.

³⁴ Si vedano, a titolo di esempio, i dibattiti in occasione delle comunicazioni *ex ante* del presidente del consiglio del 15/7/2020 e l'informativa urgente del 22/7/2020 sugli esiti dell'importante vertice Euco del 17-21 luglio.

³⁵ Un'analisi puntuale dei contenuti delle diverse versioni del PNRR italiano in Guidi e Moschella in questo numero.

³⁶ Cfr. *Renzi ritira i suoi ministri, aperta la crisi di governo* (Agi 13/1/2021).

³⁷ Comunicazioni del presidente del consiglio dei ministri sulla situazione politica in atto, su cui il governo pone la questione di fiducia (Camera 18/1/2021 e Senato 19/1/2021).

Fund e l'inerzia che pure IV attribuisce al governo³⁸: questi fattori giustificano la richiesta ora pressante di dimissioni del presidente del consiglio.

L'analisi parlamentare della proposta di PNRR è dunque attraversata dalla crisi di governo e dall'entrata in carica del nuovo governo Draghi³⁹. Nelle comunicazioni per la fiducia, il presidente Draghi farà esplicito riferimento alla governance del PNRR – che era stata oggetto di controversia⁴⁰ – rassicurando (non è una novità) sul pieno coinvolgimento del parlamento.

Come per il primo segmento di istruttoria, anche in questa seconda fase è assegnata una sede referente alla Commissione Bilancio della Camera e alle Commissioni riunite bilancio e politiche UE al Senato. Tutte le altre commissioni sono coinvolte a titolo consultivo ed è avviato un altro ciclo di audizioni che include i ministri del governo Draghi. Il parlamento si trova a lavorare sul piano del governo precedente; perciò le audizioni sono l'unico strumento di interlocuzione attiva sulla formulazione dei contenuti delle politiche. Sulle relazioni finali, accolte il 31 marzo dalla Camera e il 1 aprile dal Senato, vengono votati atti di indirizzo che impegnano il governo a redigere la versione definitiva del PNRR tenendo conto degli orientamenti emersi dall'esame parlamentare, tornando in aula prima della trasmissione del piano all'UE, assicurando il futuro coinvolgimento del parlamento nelle fasi successive dell'implementazione (ad esempio attraverso la trasmissione di relazioni periodiche).

Il nuovo PNRR viene alla fine illustrato ai parlamentari con le comunicazioni del presidente Draghi il 26 e 27 aprile, pochi giorni prima della scadenza dell'invio ufficiale alla Commissione Europea, e neppure nella sua versione finale (che sarà inviata alle Camere in un momento successivo).

Complessivamente possiamo perciò sostenere che il livello di coinvolgimento parlamentare nella gestione dell'emergenza legata all'epidemia di COVID-19 è stato limitato, e soprattutto circoscritto all'attività non legislativa.

³⁸ Non a caso Brunetta (FI) cita: «[...] il *Recovery Plan*, l'ha detto prima Marattin [IV] bene, deve avere il lievito delle riforme sui progetti perché, se ci sono solo progetti di spesa senza riforme, non serve assolutamente a nulla» (intervento in Aula alla Camera, 20/1/2021).

³⁹ Conte rassegna le proprie dimissioni il 26 gennaio; Draghi ottiene la fiducia il 17 e 18 febbraio 2021.

⁴⁰ Il tema della governance del PNRR è discusso in questo numero da Profeti e Baldi.

4. L'opposizione nel processo decisionale

In tale quadro cerchiamo di capire l'atteggiamento specifico dei partiti di minoranza, sia nei diversi momenti del processo di policy, sia nel passaggio dal secondo governo Conte al governo Draghi.

Per cominciare, è opportuno fare alcune premesse sull'evoluzione del ruolo dell'opposizione negli anni più recenti e sui fattori che si pensa ne determinino il comportamento.

Da un lato, il parlamento si è generalmente evoluto come luogo di lavoro per l'opposizione: le riforme parlamentari hanno dato maggiore visibilità e opportunità all'opposizione, i parlamenti sono diventati più aperti coinvolgendo il pubblico attraverso strumenti deliberativi e nuovi media (Griffith e Leston-Bandera 2012) e l'opposizione sembra aver guadagnato spazio. Dall'altro lato, le funzioni e la rilevanza dei parlamenti sono state messe in discussione di fronte ad esecutivi più forti e regole e vincoli sovranazionali (Laffan 2014; Goetz 2014), che ne hanno a volte limitato l'azione – anche se il modo in cui i parlamenti nazionali possono mantenere la propria posizione varia notevolmente (Winzen 2017). L'opposizione deve rispondere a queste sfide, e paradossalmente le sue opportunità dipendono dalla forza dell'intero parlamento (Auel *et al.* 2015).

Un'altra premessa riguarda i fattori che possono condizionare il comportamento dell'opposizione in parlamento e, in particolare, il suo maggiore o minore livello di consenso. In questa sede accenniamo a due di essi: il contesto esterno nel quale l'opposizione opera, che può, a seconda dei momenti, condizionarne l'azione (Ilonszki e De Giorgi 2018) e i fattori legati più strettamente alle politiche, dunque ai contenuti del dibattito e del voto in aula (De Giorgi e Marangoni 2015).

Per quanto riguarda il contesto esterno, in tempi di crisi, i partiti all'opposizione si trovano solitamente di fronte a un dilemma: la scelta tra la necessità di cooperare con il governo per superare il difficile momento e l'opportunità offerta dalla crisi per battere un governo inevitabilmente indebolito (Moury e De Giorgi 2015). Cosa sarà più vantaggioso? La crisi offre l'opportunità di attaccare il rivale politico ma, in una situazione altamente critica per il paese, potrebbe essere più utile collaborare. La crisi economica scoppiata nel 2008 ha reso questo dilemma molto reale e i partiti di opposizione hanno operato scelte differenti, spesso a seconda della distanza ideologica dai governi, ma anche in base al posizionamento sulle singole *policy issues* (*ibidem*). In ogni caso, una *critical juncture* – come possono considerarsi la crisi economica, ma anche l'attuale crisi pandemica –

è una sfida legata al contesto esterno che influenza il comportamento e le relazioni tra governo e opposizione. La stessa cosa, restando nell'ambito dei condizionamenti esterni, si può dire dell'ampliamento dell'intervento dell'UE nel processo decisionale degli stati membri.

Riguardo alle politiche, precedenti ricerche hanno mostrato che il contenuto delle proposte legislative ha un impatto significativo sul comportamento di voto in parlamento. Secondo la letteratura, su leggi legate al programma del governo, i partiti di opposizione tenderanno a utilizzare ogni mezzo a disposizione per bloccare o modificare il contenuto delle proposte (De Winter 2004). Mentre su altri disegni di legge, sceglieranno se garantire o meno il proprio appoggio a seconda del valore della singola proposta. Ciò che è importante nel nostro caso è che il comportamento dei partiti di opposizione si è sempre mostrato più conflittuale quando in campo vi sono politiche economiche e sociali, e generalmente politiche rilevanti per il proprio elettorato di riferimento, mentre il più alto livello di consenso si riscontra su questioni di interesse nazionale, che toccano l'intero elettorato, come gli affari esteri o la politica di difesa (Rose 1984). Ciò si lega all'idea che «policy determines politics», cioè che i contenuti delle politiche diano origine a modelli distinti di collaborazione o conflitto (Lowi 1972; Wilson 1980) e ricorda l'importanza dell'*issue voting* (Clausen 1973; Erikson 1978).

Date queste premesse, veniamo alle aspettative sul processo che ha portato all'approvazione di *Next Generation EU* e alla formulazione e approvazione del PNRR. Innanzitutto, sebbene i partiti di opposizione abbiano potuto dare un contributo piuttosto simbolico al processo decisionale – soltanto legittimando decisioni prese altrove (Raunio e Hix 2000) – ci aspettiamo che la polarizzazione governo-opposizione emerga comunque, anche in parlamento. Questo perché *Recovery Fund* e PNRR sono sì legati all'interesse nazionale generale, che dovrebbe generare un consenso piuttosto diffuso (Lowi 1972; Wilson 1980; Rose 1974), ma coinvolgono anche politiche assai rilevanti, di tipo economico e sociale, che tendono a far aumentare, non a diminuire, il conflitto in parlamento.

Inoltre, ci aspettiamo di riscontrare differenze nel comportamento dell'opposizione tra governo Conte II e governo Draghi. Nel primo caso, l'opposizione era più nutrita in termini numerici e omogenea politicamente, perché tutta di centro-destra, anche se non sempre d'accordo sulle politiche. Nel secondo caso, l'opposizione è più ridotta – un unico partito (FdI)⁴¹ – e interessata ad enfatizzare il ruolo

⁴¹ Se si fa eccezione per la minuscola rappresentanza di Sinistra Italiana all'interno di LeU, pure collocatasi all'opposizione.

lo di unica forza di opposizione, cogliendo l'occasione di farsi sentire, fuori dal parlamento e all'interno delle istituzioni. Allo stesso tempo, essendosi spostato nelle file del governo il partito più fortemente critico nei confronti dell'UE, cioè la Lega, ci aspettiamo un calo del livello di conflitto legato all'euroscetticismo. Le ricerche esistenti su questo fenomeno ci mostrano, infatti, come anche i partiti più scettici rispetto ai vincoli europei ripieghino su atteggiamenti decisamente più consensuali, una volta al governo (Conti e De Giorgi 2011).

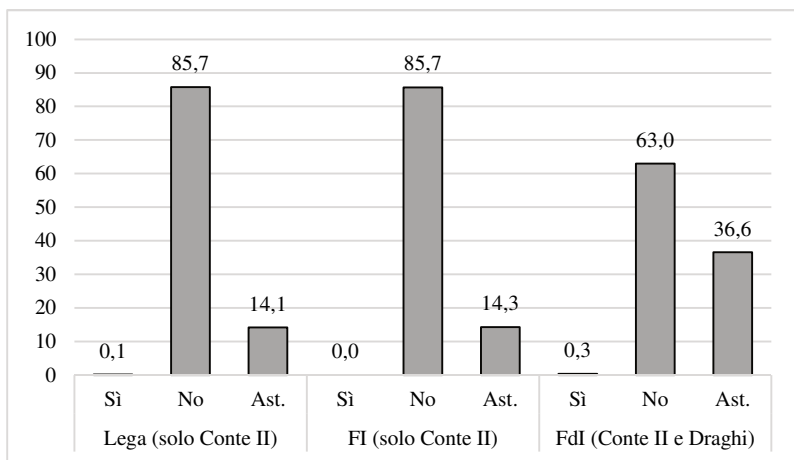
Nell'arena parlamentare utilizziamo perciò due indicatori: il primo è il comportamento di voto dei gruppi di opposizione sulle risoluzioni presentate in occasione delle comunicazioni del presidente del consiglio precedenti le riunioni Euco e sulla trasmissione del PNRR tra luglio 2020 e giugno 2021, e le relazioni delle Commissioni riunione bilancio e politiche dell'UE sul PNRR a ottobre 2020 e marzo 2021. Il secondo è il numero di atti di indirizzo e controllo con riferimenti a *Next Generation EU*, *Recovery Fund* e PNRR sottoscritti alla Camera da gruppi di opposizione, nel periodo osservato (aprile 2020-giugno 2021)⁴².

Per verificare l'esistenza di un *divide* governo-opposizione e misurare il livello di consenso su *Recovery Fund* e PNRR, abbiamo calcolato la media dei voti espressi sulle risoluzioni di maggioranza (figura 4). Dato il numero ridotto di casi, non abbiamo distribuito i dati per governi o per fasi, ma diamo qui conto delle differenze riscontrate.

Come possiamo osservare nella figura 4, tutti e tre i partiti di centro-destra mostrano un livello di conflitto piuttosto marcato: i propri parlamentari, al momento del voto, hanno votato «No» tra il 63% (FdI) e l'85,7% (FI e Lega). Naturalmente, per quanto riguarda questi ultimi, i dati si riferiscono al solo governo Conte II, poiché con il governo Draghi entrambi i partiti sono entrati in maggioranza. Quanto a FdI, invece, il dato include anche quattro votazioni avvenute nel governo Draghi. Il livello di consensualità, in questo caso, si è confermato basso; tuttavia, FdI ha preferito l'astensione al voto contrario in tre occasioni su quattro, mostrando un atteggiamento leggermente più incline alla collaborazione nei confronti del governo Draghi.

⁴² Non consideriamo il voto sulla legge che converte il decreto legge 59/2021 sul Fondo complementare al PNRR, né gli ordini del giorno associati, poiché, appartenendo alla fase di implementazione, esulano dall'oggetto del presente articolo.

FIG. 4. *Media dei voti dei gruppi di opposizione sulle risoluzioni di maggioranza nei dibattiti sulle comunicazioni del presidente del consiglio e le relazioni della Commissione Bilancio sul PNRR (Camera %) (N=11).*



Dibattiti su Comunicazioni del presidente del consiglio precedenti i Consigli europei di luglio, ottobre, dicembre 2020, marzo e giugno 2021; Relazioni della Commissione Bilancio su PNRR (ottobre 2020, marzo 2021); Comunicazioni del presidente del consiglio sulla trasmissione del PNRR (maggio 2021).

Fonte: Nostra elaborazione da <https://www.camera.it/leg18/>.

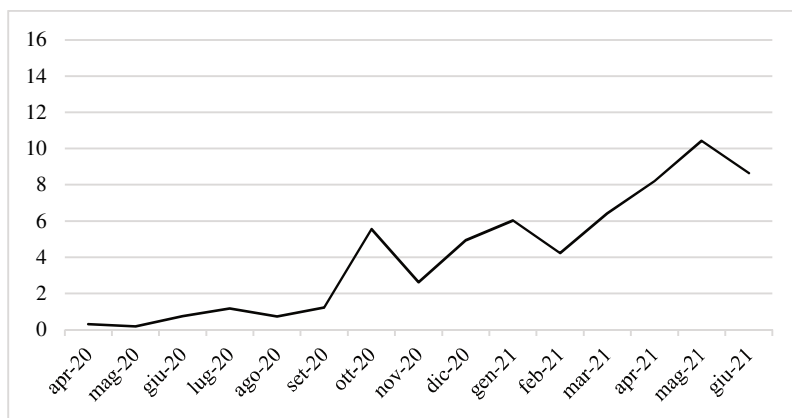
Questo potrebbe essere dovuto ad una maggiore apertura del partito nei confronti del nuovo presidente del consiglio, ma anche al fatto che, nella nuova maggioranza, siedano i due storici alleati, senza dubbio più vicini politicamente rispetto a PD e M5S che sostenevano il governo Conte II. In particolare, in occasione delle comunicazioni di Draghi prima del Consiglio europeo di marzo 2021, FdI ha votato all'unanimità contro la risoluzione della maggioranza, che aveva a sua volta respinto la risoluzione presentata dal partito di Giorgia Meloni. Nelle altre tre occasioni, invece, FdI si è astenuta. Questo dato, per quanto di un certo interesse, va comunque trattato con cautela. L'astensione in occasione della trasmissione del PNRR a Bruxelles sembra giustificarsi per il particolare contenuto della decisione – il PNRR è strettamente ancorato all'interesse nazionale – ed è infatti motivata da argomentazioni di tipo prevalentemente procedurale: la scarsa efficacia del coinvolgimento parlamentare nella stesura del piano e i tempi stretti concessi dal governo affinché le Camere valutassero il documento finale. Cautela va anche osservata nelle altre due occasioni: voto sulla relazione della V commissione in merito

al PNRR e comunicazioni di Draghi in vista del Consiglio europeo di giugno⁴³.

Se la contrapposizione maggioranza-opposizione è osservabile in maniera piuttosto netta con entrambi i governi e una composizione dell'opposizione significativamente diversa al momento del voto, alcune differenze sono invece rilevabili analizzando l'uso fatto dai gruppi di minoranza degli strumenti di indirizzo e controllo, sia nelle diverse fasi del processo, sia tra governo Conte e governo Draghi.

La figura 5 offre un primo saggio della rilevanza del tema nella dialettica parlamentare. In particolare, abbiamo esplorato tutti gli atti di indirizzo e controllo presentati alla Camera con riferimenti a *Next Generation EU*, usando vari termini di ricerca ad esso associati (*Recovery fund/plan*, PNRR, *Next Generation EU* etc.) e rapportandoli al totale di questo tipo di atti. Non sorprende che l'andamento dei dati sia strettamente legato alle varie tappe che hanno visto *Next Generation EU* concretizzarsi.

FIG. 5. *Atti con riferimenti a Next Generation EU sul totale degli atti di indirizzo e controllo (Camera %) (N=544).*



Fonte: Nostra elaborazione da Banca dati sindacato ispettivo (<https://aic.camera.it/>). Data di presentazione degli atti.

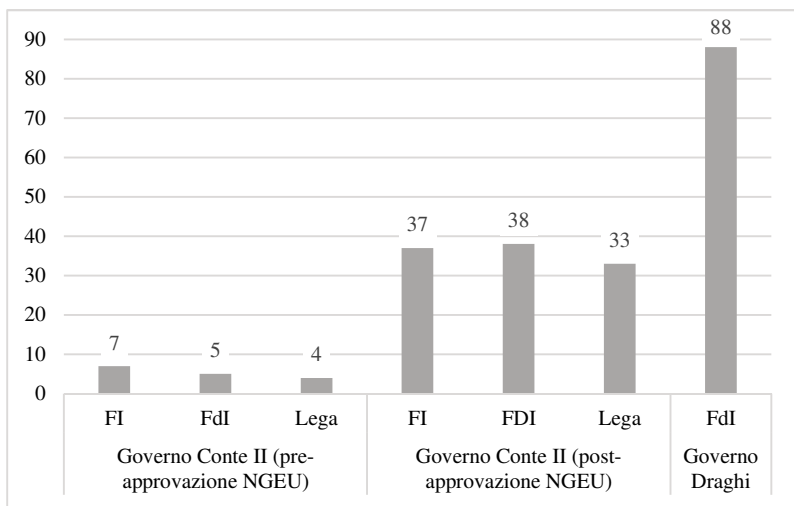
⁴³ Nel primo caso la scelta di voto di FdI è simile a quella avuta dall'allora opposizione al governo Conte II in occasione di un'analogha relazione discussa ad ottobre. Nell'astensione sulla relazione di maggioranza in occasione dell'Euco di giugno, non annunciata esplicitamente durante la dichiarazione di voto del capogruppo Lollobrigida, potrebbero invece aver giocato un ruolo le dichiarazioni di Draghi nei confronti di Erdoğan, su cui i deputati di FdI si sono a lungo soffermati, condividendole.

Nella fase di gestazione e nei primi mesi successivi all'accordo politico sul pacchetto per la ripresa, gli atti salienti non superano mai il 2% del totale. A partire dall'autunno 2020 l'interesse parlamentare per *Next Generation EU* cresce e, nella primavera 2021, fase cruciale dell'approvazione del PNRR italiano, arriva ad esprimere circa il 10% di tutti gli atti di indirizzo e controllo. Sebbene la crescita di attenzione sul tema sia generalizzata, si deve rilevare l'importante ruolo svolto dall'opposizione: nel governo Conte II, quando i deputati dei gruppi di opposizione sono circa il 35% del totale, gli atti sottoscritti dai soli membri di tali gruppi sono attorno al 50% di quelli presentati; nel governo Draghi corrispondono a poco più del 25%, quando tuttavia FdI può contare su una pattuglia di meno di quaranta deputati.

Analizzando distintamente le fasi del processo (figura 6), cioè approvazione di *Next Generation EU*, dibattito sull'uso dei fondi e prima stesura del PNRR, approvazione della nuova versione del piano redatta dal governo Draghi, il numero di atti presentati dai partiti di opposizione ricalca la tendenza già osservata nella figura 5. È da rimarcare ancora il ruolo di FdI quando è solo all'opposizione nel governo Draghi: il partito presenta ben 88 atti con riferimenti a *Next Generation EU* in poco più di quattro mesi del nuovo esecutivo. Una cifra ragguardevole, considerando che questo numero è di poco inferiore al totale degli atti (95) sottoscritti dai tre gruppi di opposizione durante il governo Conte II tra metà luglio 2020 e metà febbraio 2021. In altri termini, sebbene in questa terza fase ci sia stata una generale crescita di attenzione con riferimento a *Next Generation EU*, il partito di Giorgia Meloni ha mostrato un incremento più sostenuto rispetto agli altri gruppi.

In conclusione, in assenza di occasioni di scontro esplicite, il conflitto in parlamento si è manifestato attraverso prese di posizione contrapposte a quelle del governo, principalmente attraverso il voto contrario alle risoluzioni di maggioranza (governo Conte II) o astensioni senza ampie aperture di credito nei confronti dell'esecutivo (governo Draghi). Inoltre, l'opposizione si è mostrata piuttosto attiva negli atti di indirizzo e controllo sul tema *Next Generation EU* specialmente una volta approvato il *Recovery Fund*, con un'attività particolarmente significativa di FdI durante il governo Draghi, in occasione dunque dell'ultima fase del processo di approvazione del PNRR. Se questo sia dovuto alla volontà del partito di mostrarsi particolarmente sollecito nel suo ruolo di unica opposizione o alla effettiva rilevanza del dibattito per l'agenda parlamentare e per la propria in particolare, non si può dire con certezza.

FIG. 6. *Atti di indirizzo e controllo su Next Generation EU presentati dall'opposizione, per gruppo, nelle tre fasi del processo (Camera %, esclusi atti bipartisan) (N=192).*



Fonte: Nostra rielaborazione da Banca dati sindacato ispettivo (<https://aic.camera.it/>). La somma degli atti nella prima e nella seconda fase è superiore al totale, poiché alcuni sono sottoscritti da più gruppi.

Quel che è certo è che un cambiamento nel passaggio da un governo all'altro, e dalla seconda alla terza fase di questo processo risulta evidente, non tanto nella direzione di un maggiore o minore consenso da parte dell'opposizione, quanto di un maggiore attivismo.

5. Conclusioni

Assumendo che la crisi pandemica abbia rappresentato un importante banco di prova, ci siamo chiesti se in Italia la possibilità di costruire una risposta di policy comune a livello di UE abbia innescato un processo di politicizzazione delle *issues* europee, non più soltanto nell'arena elettorale, come accaduto con le crisi del decennio precedente, ma anche nel confronto parlamentare fra governo, maggioranza e opposizione.

Come abbiamo detto, nel ciclo di politica pubblica associato a *Next Generation EU* sono osservabili tre fasi: una precedente alla decisione UE sul pacchetto per la ripresa e il bilancio comune; due

relative, rispettivamente, alla elaborazione e stesura, poi all'approvazione del PNRR nell'arena parlamentare. A queste fasi sono corrisposti livelli diversi di politicizzazione del dibattito: nella prima, tra febbraio e maggio 2020, il governo ha sostanzialmente agito da interprete principale nella gestione dell'emergenza e nei rapporti fra Italia ed UE; nel periodo tra giugno e settembre 2020 si è invece assistito al risveglio della *politics*, cioè ad una reazione competitiva da parte degli attori parlamentari dopo l'allentamento delle prime severe misure restrittive per contenere il virus e l'avvio della discussione in sede UE sulla distribuzione dei fondi europei; infine, tra ottobre 2020 e aprile 2021, si è osservata una rinnovata, più forte polarizzazione dell'arena parlamentare – peraltro determinante nella crisi di governo che ha segnato il passaggio dall'esecutivo Conte II a quello Draghi – favorita dall'opportunità di definire obiettivi nazionali di policy associati a *Next Generation EU* e, dunque, di formulare concretamente il PNRR italiano.

In considerazione dei dati esaminati, da un lato, la mobilitazione di forme di solidarietà europea si è confermata una scelta strategica di agenda nazionale che ha sostanzialmente accomunato i due governi coinvolti nella crisi e rafforzato il posizionamento di europeismo attivo dell'Italia rispetto alle pressioni sovraniste interne al sistema politico. Questo nonostante le significative differenze tra le maggioranze politiche a sostegno dei due esecutivi e le diverse fasi del ciclo di policy che, nell'interdipendenza fra UE ed Italia, li hanno visti protagonisti. Dall'altro lato, la costruzione parlamentare dell'agenda istituzionale nella fase precedente all'accordo politico sul *Recovery Fund* e soprattutto dopo, durante l'elaborazione del PNRR, ha fatto emergere disallineamenti non trascurabili fra i partiti, e anche all'interno dei partiti, sulle possibili linee di azione. Le diverse prospettive emerse sulle preferenze di politica europea – ad esempio, sull'uso della linea di credito del Mes per fronteggiare le spese sanitarie della pandemia, se non in via alternativa, almeno come opzione non preclusa rispetto ad un possibile eventuale nuovo strumento inedito per il post COVID-19 (come il Fondo per la ripresa) – hanno dapprima avuto importanti implicazioni sulla stabilità di governo, di fatto favorendo il passaggio al governo di unità nazionale, ma in prospettiva potrebbero rappresentare una severa incognita sull'efficacia del PNRR. Di fatti, le divergenze più che risolte, si sono solo apparentemente quietate e potrebbero, pertanto, riproporsi nuovamente, specie sulla politica europea dell'Italia (non dimentichiamo ad esempio che la riforma del Mes, alla fine approvata dai governi UE, deve essere ratificata dai parlamenti nazionali).

Next Generation EU, in altri termini, è stato un passaggio saliente non solo per la *membership* europea dell'Italia, ma anche per cambiamenti di policy a livello nazionale che potrebbero rivelarsi negli esiti, oltre che negli obiettivi, trasformazioni più che incrementali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Auel K. – Rozenberg O. – Tacea A. (2015), *Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, in C. Hefftlar – C. Neuhold – O. Rozenberg – J. Smith (a cura di), *The Palgrave Handbook National Parliaments and the European Union*, Houndsmills/Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 60-93.
- Bull M. (2021), *The Italian Government Response to Covid-19 and the Making of a Prime Minister*, in «Contemporary Italian Politics», vol. 13, n. 2, pp. 149-165.
- Capoccia G. (2016), «Critical Junctures», in O. Fioretos – T.G. Falletti – A. Sheingate (a cura di), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 89-106.
- Clausen A. (1973), *How Congressmen Decide: A Policy Focus*, New York, St. Martin's Press.
- Conti N. – De Giorgi E. (2011), *Euroscetticismo solo a parole? Lega Nord e Rifondazione comunista, tra retorica e comportamento istituzionale*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. 41, n. 2, pp. 265-290.
- Conti N. – Marangoni F. – Verzichelli L. (2020), *Euroscepticism in Italy from the Onset of the Crisis: Tired of Europe?*, in «South European Society & Politics», pubblicato online, pp. 1-26.
- Cotta M. – Isernia P. (a cura di) (2021), *The EU through Multiple Crises. Representation and Cohesion Dilemmas for a «sui generis» Polity*, London, Routledge.
- De Giorgi E. – Marangoni F. (2015), *Government Laws and the Opposition parties' Behaviour in Parliament*, in «Acta Politica», vol. 50, n. 1, pp. 64-81.
- De Winter L. (2004) *Government Declarations and Law Production*, in H. Döring – M. Hallerberg (a cura di), *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation across Western Europe*, Aldershot, Ashgate, pp. 35-56.
- Erikson R.S. (1978), *Constituency Opinion and Congressional Behavior: A Reexamination of the Miller-Stokes Data*, in «American Journal of Political Science», vol. 22, n. 3, pp. 511-535.
- Goetz K.H. (2014), *A Question of Time: Responsive and Responsible Democratic Politics*, in «West European Politics», vol. 37, n. 2, pp. 379-399.
- Griffith J. – Leston-Bandeira C. (2012), *How Are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens?*, in «The Journal of Legislative Studies», vol. 18, n. 3-4, pp. 496-513.

- Griglio E. (2020), *Parliamentary Oversight under the Covid-19 Emergency: Striving Against Executive Dominance*, in «The Theory and Practice of Legislation», vol. 8, n. 1-2, pp. 49-70.
- Iłonszki G. – De Giorgi E. (2018), *Introduction*, in E. De Giorgi – G. Iłonszki (a cura di), *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?*, London, Routledge.
- Kingdon J.W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown.
- Laffan B. (2014), *Testing Times: The Growing Primacy of Responsibility in the Euro Area*, in «West European Politics», vol. 37, n. 2, pp. 270-287.
- Lowi T.J. (1972), *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, in «Public Administration Review», vol. 32, n. 4, pp. 298-310.
- Mair P. (2013), *Ruling the Void*, London-New York, Verso.
- Marangoni F. – Verzichelli L. (2020), *Il governo decisore. Dal mito maggioritario al «banco di aggiustaggio»*, in «Federalismi», n. 28, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44229>.
- Moury C. – De Giorgi E. (2015), *Introduction: Conflict and Consensus in Parliament during the Economic Crisis*, in «The Journal of Legislative Studies», vol. 21, n. 1, pp. 1-13.
- Raunio T. – Hix S. (2000), *Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government*, in «West European Politics», vol. 23, n. 4, pp. 142-168.
- Rose R. (1984), *Do Parties Make a Difference?*, London e Basingstoke, Macmillan Press LTD.
- Schmidt V.A. (2019), *Politicization in the EU: Between National Politics and EU Political Dynamics*, in «Journal of European Public Policy», vol. 26, n. 7, pp. 1018-1036.
- Wilson J.Q. (a cura di) (1980), *The Politics of Regulation*, New York, Basic Books.
- Winzen T. (2017), *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform: Explaining National Parliaments' Adaptation to European Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- Zeitlin J. – Nicoli F. – Laffan B. (2019), *Introduction: The European Union Beyond the Polycrisis? Integration and Politicization in an Age of Shifting Cleavages*, in «Journal of European Public Policy», vol. 26, n. 7, pp. 963-976.

SABRINA CAVATORTO è ricercatrice di Scienza politica all'Università di Siena, dove insegna Analisi delle politiche pubbliche e *European Union Politics*. Ha pubblicato sui temi dell'europeizzazione del *policy making* e della governance multilivello, oltre che sul rapporto fra parlamenti nazionali e Unione Europea. INDIRIZZO: CIRCaP – Dipartimento di Scienze Sociali, Politiche e Cognitive – Via Mattioli, 10 – 53100 – Siena.

[e-mail: sabrina.cavatorto@unisi.it]

ELISABETTA DE GIORGI è ricercatrice di Scienza politica all'Università degli Studi di Trieste. I suoi principali interessi di ricerca sono i parlamenti in una prospettiva comparata e i partiti di opposizione. Ha pubblicato diversi articoli su rivista nazionali e internazionali, il volume *L'opposizione parlamentare in Italia. Dall'antiberlusconismo all'antipolitica* (2016) e curato il volume: *Opposition Parties in European Legislatures. Conflict or Consensus?* (2018), con Gabriella Ilonszki. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze politiche e sociali – Piazzale Europa, 1 – 34127 Trieste.

[e-mail: edegiorgi@units.it]

GIANLUCA PICCOLINO è assegnista di ricerca nell'Università degli Studi di Trieste. I suoi principali interessi di ricerca riguardano lo studio del populismo e dell'estremismo in Europa Occidentale. INDIRIZZO: Dipartimento di Scienze politiche e sociali – Piazzale Europa, 1 – 34127 Trieste.

[e-mail: gianluca.piccolino@units.it]