

PRIMI SPUNTI PER UNA INDIVIDUAZIONE
DI UN INDIRIZZO POLITICO
EURO-NAZIONALE, DAL DISPOSITIVO
PER LA RIPRESA E LA RESILIENZA AL PATTO
DI STABILITÀ (*)

SOMMARIO: 1. L'attualità di una riflessione sull'indirizzo politico. — 2. Il NGEU come atto politico. — 3. Il NGEU come atto normativo. — 4. La dimensione economico-finanziaria del NGEU. — 5. La dimensione istituzionale del Dispositivo per la ripresa e la resilienza e gli effetti sull'indirizzo politico. — 6. Evidenze dell'indirizzo condiviso nella programmazione del Dispositivo. — 7. La *governance* del Dispositivo, il dialogo tra esecutivi e il ruolo dei Parlamenti. — 8. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza: effetti diretti oltre il NGEU. — 9. Una rondine non fa primavera? — 10. La modifica del Patto di stabilità e una *governance* economica sempre più stringente. — 11. Prime conclusioni.

1. *L'attualità di una riflessione sull'indirizzo politico.* — Tra gli istituti di diritto pubblico che in Italia hanno suscitato in passato importanti riflessioni tanto per il tema quanto per l'autorevolezza dei primi interpreti¹, salvo poi

(*) Il contributo si inserisce tra le attività della Cattedra *Jean Monnet European Order after the Next Generation EU (NextGEUOrder)*, istituita presso l'Università degli studi Suor Orsola Benincasa di Napoli nell'ambito del programma Erasmus+ della Commissione europea.

¹ C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 1931, ora, con prefazione di E. CHELI, nella Collana *Per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 48, 2000; V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 82 ss.; C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici tra capo del Governo e ministri*, Roma, Edizioni italiane, 1942.

smettere per lungo tempo di far parlare di sé, vi è quello dell'indirizzo politico. In particolare, nel periodo fascista e nel primo periodo repubblicano si sono avuti fondamentali contributi per la definizione e la collocazione dell'indirizzo politico². Tale attenzione rifletteva due esigenze opposte ma parimenti rilevanti dei due assai diversi momenti: prima, verificare la possibilità di inquadrare lo Stato fascista nelle categorie costituzionali, individuando la funzione di indirizzo politico come parte dell'attività di governo; poi, al contrario, cercare di individuare il corretto bilanciamento tra governo e parlamento nell'esercizio congiunto dell'attività di indirizzo, al fine di instradarlo entro i margini del costituzionalismo.

Esaurite quelle due spinte, l'interesse della dottrina per il concetto di indirizzo politico si è via via ridotto, per poi tornare di recente a ravvivarsi³. Da un lato, perché si era assestato nelle sue coordinate minime concettuali; dall'altro, perché nelle sue coordinate massime era stato ridimensionato, come concetto di pertinenza e rilievo più delle scienze politiche che di quelle giuridiche.

La categoria può tornare di attualità ora che il *Next Generation EU*, al pari della ricostruzione nel dopoguerra e delle stagioni di riforma degli anni Settanta e Novanta, rappresenta una programmazione economico-finanziaria di natura politica e di lungo respiro, in un contesto tuttavia originale di rideterminazione dell'indirizzo politico rispetto all'inquadramento concettuale tradizionale⁴.

² Sull'evoluzione dell'«indirizzo politico» nella dottrina costituzionale di quegli anni si rinvia, in particolare, a C. TRIPODINA, *L'«indirizzo politico» nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

³ La mancanza di riflessioni aggiornate sull'indirizzo politico è sottolineata da P. CIARLO, *Indirizzo politico e cultura politica*, in *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, a cura di L. Chieffi, Torino, Giappichelli, 2006, 132, e, con una vena di ironica amarezza, da G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 2004, 81. Sul superamento della categoria, si v. A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, 7 ss. Sul tema, di recente, per esempio, R. NANIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di Governo*, in *La riflessione scientifica di Pier Alberto Capotosti sulla forma di Governo, Atti del convegno, Roma 19 marzo 2015*, a cura di G. Amato e F. Lanchester, Milano, Giuffrè, 2015, 29 ss.; Id., *Prime considerazioni sulla «funzione di Governo» come «funzione di indirizzo»*, in *Annuario 2001, Il Governo. Atti del 16° Convegno annuale, Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, Cedam, 2002, 295 ss. Ancor più recentemente, e con uno sguardo finale rivolto all'Unione europea, A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico: una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; S. FILIPPI, *La funzione di governo nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

⁴ Afferma che è «indubbia la natura di atto di indirizzo politico del Pnrr» N. LUPO, per quanto le sue riflessioni portino più a ragionare di un nuovo metodo di governo, sia a livello di Unione che

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

Parte della dottrina ha già parlato, a tal proposito e criticamente, della europeizzazione dell'indirizzo politico⁵. Tuttavia, a parere di chi scrive, la trasposizione della funzione di indirizzo dal livello nazionale al livello europeo è un'idea troppo estesa e al tempo stesso riduttiva, perché non sembra sufficientemente del tutto cogliere le dinamiche di dialogo e interazione tra i due livelli.

La riduzione delle decisioni da assumere all'unanimità stabilita col trattato di Lisbona è andata di pari passo con la necessità di gestire una serie di crisi, da quella dei debiti sovrani fino a quella pandemica, che hanno reso il Consiglio europeo la sede in cui vengono prese decisioni politiche che, a cascata, si ripercuotono in maniera determinante sulla determinazione dell'indirizzo politico nazionale, a cui gli esecutivi statali concorrono nelle sedi europee e che le assemblee legislative statali «rincorrono» nelle c.d. fasi ascendente e discendente. Il punto, però, non è solo questo. L'attuale rilevanza di una dimensione politica europea non si misura solo nella capacità di influenzare — per molti, di dirigere — l'indirizzo politico nazionale, ma anche in quello di determinare un indirizzo politico che non è la semplice somma di quello europeo e nazionale e che si manifesta come il frutto di un metodo di governo⁶ che, a sua volta, non è la semplice somma dei due livelli.

Più che di un trasferimento di tale attività da Roma a Bruxelles, quello che sembra si stia sperimentando è un viaggio pendolare d'andata e ritorno sul treno del NGEU, che sollecita due domande.

La prima: dove si colloca, a chi appartiene l'indirizzo politico, chi, in sostanza, pone le direttive generali dell'azione dello Stato, nel rapporto tra livello statale e livello europeo⁷. La capacità di riconoscere la titolarità degli obiettivi di medio-lungo termine è essenziale allo svolgimento di una funzione di controllo dell'azione pubblica che è una funzione democratica

75

degli Stati membri, ossia della creazione di un vincolo anche giuridico discendente dal Piano, ma che consiste «essenzialmente in indicazioni di carattere procedimentale» (*Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, paper 15 febbraio 2023, in *federalismi.it*, 5 e 6).

⁵ F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 50 ss.; G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza?*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, 368 ss.

⁶ N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del Pnrr: prime indicazioni*, in *federalismi.it*, paper - 7 settembre 2022; ID., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2022, 739.

⁷ Ciò non toglie che una riflessione analogamente interessante possa essere svolta sul piano infrastatale, su cui si rinvia a T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato*, Napoli, Est, 2020.

diffusa⁸. La seconda questione è quali sono i limiti posti a tale predeterminazione dei fini. Queste prime riflessioni muovono da un punto preciso di osservazione, che è l'istituzione e l'attuazione del *Next Generation EU*, non solo come punto più alto di integrazione tra indirizzo europeo e indirizzi nazionali, ma anche come una sorta di precedente che confermerebbe l'idea di una tendenza alla ri-collocazione dell'indirizzo politico.

2. *Il NGEU come atto politico.* — Il *Next Generation EU* è una piattaforma di avvio di politiche pubbliche nazionali negoziate in cambio di finanziamenti e contributi diretti con l'Unione europea. Con una simile ambizione, i suoi effetti lambiscono la dimensione politica, economica ma anche organizzativa e istituzionale degli Stati membri, in particolare di quelli che, come l'Italia, hanno ottenuto più risorse, e dell'Unione europea stessa. E, con essi, la dimensione costituzionale.

L'imponenza degli obiettivi del NGEU sia di ordine economico che politico e istituzionale è stata colta pressoché da subito. In particolare, a fronte di una manifestazione di entusiasmo da parte e della Commissione e dei capi di Stato⁹ per il paradigma politico che esso avrebbe rappresentato, vi è stata la diffidenza di altri gruppi parlamentari europei¹⁰ e di alcuni Stati

⁸ E lo è non da ora, benché ora lo sia massimamente e diffusamente. Per una prospettiva storica, A. VON DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* [1905], trad. it. *Diritto e opinione pubblica in Inghilterra*, a cura di M. Barberis, Bologna, il Mulino, 1997; W. BAGEHOT, *The English Constitution* [1867], trad. it. di S. Pastorino, *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995. Si v. inoltre sulle democrazie contemporanee W. LIPPMANN, *Public opinion*, New York [1922], trad. it. di C. MANNUCCI, *L'opinione pubblica*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963; B. LEONI, *Il concetto di "pubblica opinione"*, in Id., *Scritti di scienza politica e teoria del diritto*, Milano, Giuffrè, 1980; G. SARTORI, *Opinione pubblica* (voce) in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1979; fino agli studi più recenti sul rapporto tra comunicazione e opinione pubblica M. CASTELLS, *Comunicazione e potere*, Milano, Università Bocconi editore, 2017.

⁹ Si veda, tra gli altri, il discorso della Presidente von der Leyen al Parlamento europeo sull'azione coordinata dell'Unione europea contro la pandemia da coronavirus e le sue conseguenze, 16 aprile 2020, dove ha parlato di «piano Marshall». Sempre con paragoni storici, l'allora ministro per le finanze in Germania Olaf Scholz parlò di momento hamiltoniano in una intervista a *Die Zeit*. Sull'uso di questo genere di paragoni, si v. C. GEORGIU, *Europe's "Hamiltonian moment"? On the political uses and explanatory usefulness of a recurrent historical comparison*, in 51 *Economy and Society*, 138 ss. L'allora Commissario all'economia Paolo Gentiloni l'ha definita una «risposta senza precedenti» durante l'*Audizione sull'individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund* alle Commissioni riunite V e XIV di Camera e Senato del 1° settembre 2020. Alla conferenza stampa congiunta del 20 luglio, Angela Merkel ed Emmanuel Macron hanno parlato di un cambiamento storico dell'Europa.

¹⁰ Ad esempio, risoluzione sull'azione coordinata dell'Unione europea del Parlamento europeo, 17 aprile 2020, sottoscritta dai parlamentari del PPE, S&D e Renew, con defezioni invece tra rappresentanti parlamentari di Repubblica Ceca, Ungheria, Finlandia e Olanda.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

ad approntare gli strumenti finanziari che sarebbero serviti per sostenere il programma.

L'idea più simile a quello che sarebbe poi stato il *Recovery and Resilience Facility*, la parte più consistente del NGEU, proveniva inizialmente dalle proposte di due parlamentari, April Luis Garicano e Guy Verhofstadt ¹¹, ma il progetto si è poi instradato sulla via del metodo intergovernativo, dove il risultato finale è stato — cammin facendo — frutto di negoziati comprensibilmente molto densi tra i vertici dei governi nazionali. Tale spostamento del baricentro relativo alle condizioni e agli strumenti per superare la crisi conferma, come si è iniziato a dire in questa sede, che nell'individuazione di un indirizzo politico europeo vi è già, tradizionalmente e a monte, la partecipazione degli Stati attraverso i loro esecutivi ¹². Nel mandato del Consiglio, la Commissione è stata incaricata di elaborare una proposta che includesse non solo le spese necessarie ad affrontare la pandemia in senso stretto e diretto, ma una visione «politica» del costo per investimenti anche a medio-lungo termine ¹³. Nello svolgimento di un compito di tale portata, la

¹¹ C. FASONE, *Fighting back? the role of the European Parliament in the adoption of Next Generation EU*, in 28 *The Journal of Legislative Studies*, 368 ss.

¹² Grazie all'apertura di credito dell'allora Cancelliere Angela Merkel, Presidente di turno del Consiglio e capo di governo dello Stato ritenuto capofila dei Paesi «rigoristi» nelle politiche di bilancio, alla lettera di 9 Paesi membri, tra cui l'Italia, che chiedevano l'emissione di titoli di debito comune per fronteggiare la pandemia (Lettera dei capi di governo di Francia, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Portogallo, Irlanda, Slovenia e Lussemburgo al Presidente del Consiglio europeo Michel del 25 marzo 2020, *L'Europa adotti strumenti comuni, anche sul debito*), il Consiglio europeo del 23 aprile 2020 delegava alla Commissione lo sviluppo di una proposta concreta di piano (Regolamento del Consiglio europeo (2020/672), 19 marzo 2020). Nello stesso Consiglio, si approvava un programma da 100 miliardi per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza (SURE), di 200 miliardi per prestiti garantiti dalla Banca centrale europea per gli investimenti per le piccole e medie imprese e di 240 miliardi del MES a finanziamento delle spese sanitarie, per un intervento del valore totale di 540 miliardi. Occorre ricordare che, per quanto il Consiglio abbia facilitato il ricorso al MES con la creazione di una linea speciale e temporanea di prestiti per far fronte alla crisi pandemica, con condizionalità estremamente ridotta, nessuno Stato vi ha fatto ricorso.

¹³ Alla base dei suoi lavori, venne fornita una proposta franco-tedesca, firmata dai due Stati un mese dopo l'incarico ricevuto dal Consiglio, che contribuì a superare le resistenze dei Paesi frugali (*A Franco-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus*, 18 maggio 2020. Speculare a questa iniziativa governativa, la risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 (2020/2616(RSP)). In essa, si chiedeva di sottolineare il carattere temporaneo ed eccezionale del Piano, per evitare l'introduzione di una modalità permanente di redistribuzione delle risorse fiscali, al di fuori non solo degli interessi dei Paesi con i conti più in ordine, Germania in testa, ma anche della cornice dei trattati dell'Unione europea. Al tempo stesso, si chiedeva una iniziativa capace di fare da stimolo per direzionare le politiche pubbliche dell'area europea verso quegli obiettivi di medio-lungo termine che erano stati già delineati con l'avvio della nuova legislatura. Per un commento alle reazioni alla proposta, P. GRÜLL, *"Frugal Four" present counter-plan to Macron-Merkel EU recovery scheme*, in www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/frugal-four-present-counter-plan-to-macron-merkel-eu-recovery-programme/.

Commissione ha potuto avvantaggiarsi di una doppia, fortunata coincidenza. In primo luogo, i tempi coincidevano con quelli di approvazione del bilancio pluriennale. In secondo luogo, il recente rinnovo delle istituzioni europee consentiva alla Commissione di beneficiare del mandato in tutta la sua pienezza. Anche grazie a questo, l'ambizione degli obiettivi del Piano riflette quella del Programma stesso della Commissione che Ursula von der Leyen aveva presentato solo un anno prima al Parlamento ¹⁴.

L'attivismo del Consiglio e della Commissione nella predisposizione del NGEU segnala il mantenimento di una sorta di doppio binario: l'uso del metodo intergovernativo, con la funzione di impulso del Consiglio e l'individuazione di un accordo politico al suo interno, e insieme la valorizzazione della Commissione, organo per eccellenza rappresentativo dell'Unione, incaricato di elaborare in maniera ampiamente discrezionale obiettivi, risorse, modalità di loro erogazione e riparto, tempi e procedure.

Il processo politico — in definitiva — «è stato caratterizzato da elementi sia intergovernativi sia sovranazionali, sebbene i primi abbiano prevalso nella prima parte e quelli sovranazionali nella seconda fase», secondo un metodo di «leadership collaborativa» che ha consentito alle istituzioni e agli Stati insieme di lavorare in maniera congiunta, senza che «nessun attore [sia] stato, da solo, in grado di controllare il processo decisionale» ¹⁵.

In questo protagonismo del Consiglio e insieme della Commissione, a risultare sacrificato è stato, specie in un primo momento, il Parlamento europeo, che «fatica a rendersi visibile nei momenti iniziali di una crisi [...] data la sua limitata capacità di formulare politiche» ¹⁶. Al di là dei tentativi in corso d'opera di recupero di un ruolo attivo, oltre che del suo ruolo di codecisore su alcune (non tutte, come vedremo) delle fonti disciplinanti il NGEU, la rivendicazione di una sua maggiore centralità si è avuta e ha dato i suoi principali frutti in merito al rispetto dello stato di diritto come condizione per l'erogazione dei finanziamenti ¹⁷.

¹⁴ In realtà, il programma di lavoro è stato aggiornato rispetto a quello iniziale proprio per venire incontro alle priorità imposte dalla pandemia e dai programmi per affrontarla, a partire dal NGEU, ma, nel concreto, è stata mantenuta la gerarchia degli obiettivi, a partire dal *Green Deal* europeo.

¹⁵ E. BRESSANELLI e L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2021, 3, 370.

¹⁶ *Ibidem*, 364.

¹⁷ Con una lettera alla Presidente di turno del Consiglio, Angela Merkel, e alla Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, i *leader* di quattro gruppi politici del Parlamento richiesero infatti che i pagamenti dei fondi del bilancio fossero condizionati, tra l'altro, alla verifica della tutela dello stato di diritto e quindi sospesi in caso di violazione sistematica dei valori

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

Come detto, e nonostante le intenzioni dichiarate, il NGEU non è un programma solo per la crisi pandemica. Piuttosto, ne coglie l'occasione per direzionare la spesa pubblica dell'Unione e degli Stati in maniera innovativa rispetto alla linea rigorista precedente e verso obiettivi già presenti nel discorso programmatico della Presidente della Commissione al momento del suo insediamento, che erano peraltro già confluiti nell'annuncio dello *European Green Deal* dato da von der Leyen l'11 dicembre 2019¹⁸.

Si voleva, in sostanza, uno strumento di programmazione economica ben oltre quanto strettamente necessario ad affrontare i danni diretti della pandemia, con l'ambizione di migliorare quei servizi da cui, in futuro, potessero derivare una migliore preparazione e risposta alle emergenze. Non solo salute, ma anche transizione verde e digitale, educazione, ricerca, coesione e inclusione sociale: ambiti non direttamente coinvolti dalla crisi pandemica, ma che si è preteso di stimolare nella direzione di una maggiore efficienza con l'occasione della crisi pandemica¹⁹. L'emergenza, che pure fa da fondamento dell'iniziativa, è diventata in sintesi un pretesto per «un rinnovato interesse per l'intervento pubblico in economia agito in conseguenza della crisi economica post-pandemica»²⁰.

79

fondamentali dell'Unione. Tale posizione venne mantenuta utilmente fino all'accordo sul bilancio pluriennale, per consentire al Parlamento di sfruttare la possibilità di veto nell'approvazione dello stesso. C. DE LA PORTE e M. DAGNIS JENSEN, *The next generation EU: An analysis of the dimension of conflict behind the deal*, in 55 *Social Policy and Administration* (2021), 388 ss.

¹⁸ Sul *Green Deal* come elemento di un discorso costituzionale R. DE PAOLIS, *Constitutional Implications: The European Green Deal in the Light of Political Constitutionalism*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2021, 112. Parla invece di «indirizzo politico “emergenziale” all'interno dell'indirizzo politico generale» F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo pubblico*, in *Forum quad. cost.*, 4, 236. Sull'eccezionalità del contesto, si v. anche A. SCIORTINO, *Pnrr e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico “normativo”?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021, 235 ss.

¹⁹ Già in precedenza la Commissione aveva approvato un piano europeo degli investimenti. Si tratta del Piano Juncker, voluto dal presidente Jean-Claude Juncker a poche settimane dall'inizio del suo mandato, nel 2014, il quale però è radicalmente diverso dal NGEU poiché si trattava di un piano di sostegno, attraverso un fondo di garanzia, il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), per selezionati investimenti prevalentemente privati per il finanziamento di infrastrutture a valenza pubblica.

²⁰ F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022. Ne è riprova la lettura combinata dei conseguenti piani nazionali con gli altri strumenti di programmazione nazionali già esistenti e richiesti dall'ordinamento europeo, quali i Programmi nazionali di riforma, i Piani nazionali per l'energia e il clima, i Piani per una transizione giusta, i Piani di attuazione della Garanzia per i giovani e gli accordi di partenariato, i programmi operativi adottati nell'ambito dei fondi dell'Unione. Per precisa disposizione regolamentare, i Piani nazionali sono, in ultima analisi, la sussunzione normativa di strumenti di programmazione economica e di politiche pubbliche fino a quel momento rilevanti solo da un punto

A tale iniziativa, tuttavia, non sembra necessariamente corrispondere l'erosione della capacità decisionale statale, a favore di un indirizzo politico esclusivamente determinato dalle istituzioni europee (alle quali partecipano, a livello consiliare, gli esecutivi nazionali). Il funzionamento del NGEU e in particolare del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), di cui ci occuperemo da qui in avanti in quanto ne rappresenta la parte più rilevante, è difatti frutto di un complesso procedimento euro-nazionale. Anzi, guardandola da una prospettiva politica, esso consente agli Stati di provare ad attuare una rinnovata attività di indirizzo politico e di superare «le robuste resistenze burocratiche o corporative, rafforzate da un sistema politico e istituzionale nel quale i poteri di veto e gli strumenti di interdizione sono sovente più forti e sofisticati dei poteri di decisione»²¹.

3. *Il NGEU come atto normativo.* — Con l'ambizione appena detta, il NGEU, e in particolare il RRF che ne assorbe circa il 70% delle risorse, attraverso il meccanismo delle condizionalità²² pone su un piano vincolante quello che appare, dal punto di vista politico, un programma di indirizzo dell'Unione per gli Stati membri, con procedure e metodi di gestione in buona misura innovativi. Prima di analizzarli, merita richiamare il procedimento che ha portato all'approvazione del RRF, poiché, di converso, esso è avvenuto a Trattati invariati²³.

La base giuridica del regolamento EURI, ossia il regolamento n. 2094 che ha istituito l'intero NGEU e determinato l'importo delle risorse necessarie, è l'art. 122 TFUE, che prevede la possibilità di assistenza finanziaria introdotta a partire dal Trattato di Maastricht, in situazioni eccezionali di crisi²⁴.

di vista politico. Art. 19, regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²¹ F. BASSANINI, *Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 8, 2021.

²² Insiste sull'importanza di questo meccanismo D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano nazionale di ripresa e resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Oss. sulle fonti*, 3, 2023, 68-87. Sul sistema delle condizionalità prima e dopo il NGEU si v. A. BARAGGIA, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi*, Torino, Giappichelli, 2023, spec. cap. IV; D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale*, cit.; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Padova, Cedam, 2021; G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Oss. sulle fonti*, 3, 2020, 1451 ss.; F. BILANCIA, *Sistema delle fonti e andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Oss. sulle fonti*, 3, 2020, 1426-1449, spec. 1435.

²³ E. CANNIZZARO, *Neither representation nor taxation, or "Europe's Moment"*, Part. I, in *European Papers*, 2, 2020, 703-706.

²⁴ L'articolo venne utilizzato per l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, l'antenato del Meccanismo europeo di stabilità, sotto al quale la Commissione poteva

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

Elemento indefettibile per l'utilizzo dell'articolo è l'eccezionalità della crisi sottostante e conseguentemente del meccanismo di solidarietà, utile a ristorare lo Stato (o gli Stati) interessati nei limiti di quanto necessario a superare la crisi medesima²⁵. Con ciò si evita di dare assistenza nelle ipotesi di crisi strutturale o di crisi dovuta a circostanze non eccezionali, che sarebbe contraria all'art. 125 TFUE.

Invece, la base giuridica del regolamento sul RRF è stata individuata nell'art. 175 TFUE, lo stesso su cui poggia l'erogazione dei fondi di coesione. Non a caso, il presupposto giuridico del NGEU è simile, testualmente, a quello delle politiche di coesione, ovverosia «la promozione della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione»²⁶. Pertanto, benché le risorse finanziarie siano individuate attraverso il regolamento EURI, la cui base giuridica è l'art. 122, il meccanismo del RRF poggia sui motivi di coesione²⁷. Ciò significa che il Dispositivo è stato pensato per distribuire risorse sulla base di criteri — come la neutralità climatica, la digitalizzazione e la coesione sociale — che hanno poca attinenza con una emergenza sanitaria, e molto con la riduzione del «divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite» (art. 174 TFUE) e con il raggiungimento degli obiettivi orizzontali dell'UE²⁸.

Il Dispositivo è stato quindi costruito con una ambiguità di fondo: una risposta occasionale a una crisi specifica, che esaurirà la sua capacità finanziaria al di fuori del *budget* ordinario dell'Unione europea e non appena sarà concluso il programma, ma con una gittata che va oltre il superamento dei motivi e dei danni derivanti da quella crisi, e proietta il NGEU oltre gli strumenti di solidarietà già in uso, sia per la rilevanza della dimensione solidaristica in sé, come dimostra la base giuridica dell'art. 175, sia per la sua dimensione economico-finanziaria.

4. La dimensione economico-finanziaria del NGEU. — Sono due le

raccogliere fino a sessanta miliardi di euro di titoli sul mercato per assistere gli Stati. Come noto, il Meccanismo europeo di stabilità, che lo ha sostituito, è un trattato internazionale tra i paesi dell'area euro, la cui assistenza finanziaria avviene al di fuori del *budget* europeo e su conferimento degli Stati aderenti.

²⁵ P. LEINO-SANDBERG e M. RUFFERT, *Next generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in 59 *Common Market Law Review* (2022), 433-472.

²⁶ Regolamento (UE) del Parlamento e del Consiglio 2021/241, 12 febbraio 2021.

²⁷ Per un confronto tra RRF e politiche di coesione, M. CECCHI, *A comparative analysis of the European Recovery and Resilience Facility and Cohesion Policy: Lessons Learned and the Way Forward*, in *Astrid rassegna*, 16, 2023.

²⁸ P. LEINO-SANDBERG e M. RUFFERT, *Next Generation*, cit., 446, traduzione mia.

caratteristiche peculiari e innovative del finanziamento del Dispositivo, che è, come già scritto, la parte predominante del NGEU: la mole in sé della dotazione, che segnala la valorizzazione della componente della spesa (per investimenti) anziché del rigore finanziario come condizione di crescita; l'uso delle risorse reperite sul mercato non solo per erogare prestiti, ma anche contributi, facendo sì che il debito contratto sul mercato sia messo in comune tra gli Stati membri e renda concreto il senso di solidarietà politica che ne è alla base ²⁹.

Questo secondo punto è determinante nel caratterizzare l'operazione come una mutualizzazione del debito. Nei casi precedenti, si è trattato di risorse raccolte per erogare prestiti (quelli che appunto vengono chiamati erogazione di prestiti *back-to-back*), ovvero sia per assistenza finanziaria utile a finanziare spese pubbliche nazionali. Questo tipo di prestiti è ormai ammesso dal diritto europeo, è anzi alla base del MES, del meccanismo di sostegno delle bilance dei pagamenti, dell'assistenza macrofinanziaria e dello stesso SURE ³⁰, nonché degli aiuti all'Ucraina. Esso è risultato compatibile con il principio di pareggio di bilancio di cui all'art. 310 TFUE, in quanto si tratta di operazioni neutre dal punto di vista del bilancio, non essendo richiesto alcun esborso da parte dell'Unione ma solo «un'eventuale compensazione in caso di ritardo o inadempimento di un mutuatario», che viene effettuata «attingendo alle risorse proprie dell'Unione» ³¹.

Diverso è invece il caso di prestiti assunti per finanziare la spesa propria dell'Unione, come è per la quota che viene devoluta agli Stati a fondo perduto. In questo caso, la compatibilità con l'art. 310 TFUE non può che rilevarsi in una interpretazione formalistica della regola per cui, essendo tali prestiti corrispondenti a entrate con destinazione specifica esterna e non iscritti a bilancio, quest'ultimo — e il principio di pareggio che lo caratterizza — rimarrebbero integri. Un'interpretazione così formalistica da far dubitare della compatibilità dell'intera operazione rispetto ai vincoli del trattato, in particolare il principio di pareggio di bilancio di cui all'art. 310 ³². La stessa Commissione solo pochi anni prima ha ritenuto questo principio incompatibile con l'emissione di debito pubblico ³³.

²⁹ C. DE LA PORTE e M. DAGNIS JENSEN, *The next generation EU*, cit.

³⁰ Per i precedenti, Servizio studi del Consiglio dell'Unione europea, parere legale, documento n. 9062/20 del 24 giugno 2020, spec. 11-12.

³¹ Interrogazioni E-001662/2015 e E-005201/2015 (traduzione mia).

³² G.L. TOSATO, *The Recovery Fund: Legal Issues*, Luiss Policy Brief, 23/2020, 1° maggio 2020.

³³ Si veda la risposta del 23 marzo 2015 della vice-Presidente Georgieva all'interrogazione parlamentare n. E-001662/2015, già citata, secondo cui, dato il principio di pareggio di bilancio,

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

Per giustificare la compatibilità dell'intervento rispetto al Trattato, è stato tuttavia argomentato che la garanzia dei prestiti contratti è a carico degli Stati stessi, dal momento che l'aumento corrispondente dei massimali delle risorse proprie dell'Unione, già stabilito perché l'Unione si possa far carico in futuro della passività collegata all'assunzione dei prestiti ³⁴, equivale a fornire una garanzia da parte degli Stati membri e quindi a mantenere la neutralità di bilancio: un'interpretazione ardita per rendere compatibile l'operazione con il principio di responsabilità finanziaria di cui all'art. 125 di pareggio di cui all'art. 310 TFUE.

L'architettura legale e finanziaria del NGEU sfida, oltre a quello di pareggio, il principio di unità del bilancio e di integrità del sistema delle risorse proprie, che si ricava dal combinato tra l'art. 310 e l'art. 311 TFUE e che è esplicitato dall'art. 20 del regolamento sul finanziamento. L'art. 311, infatti, consente di ricorrere a «altre entrate» con destinazione specifica esterne, quali sarebbero appunto le risorse del NGEU. Tuttavia, l'importo del Programma corrisponde a quasi la metà dell'importo proposto per il quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e a cinque volte il bilancio ordinario dell'UE. Giustificare tale mole di risorse sulla base dell'art. 311 equivale quindi a invertire il peso tra risorse proprie e altre entrate, contravvenendo allo spirito e alla lettera dello stesso articolo.

Per tutti questi motivi, si è resa necessaria una lettura più teleologica, che è il sotto-testo dell'operazione di «creative legal engineering» del NGEU ³⁵, che poggiasse sul suo carattere straordinario: proprio l'iscrizione fuori bilancio confermerebbe la natura eccezionale del finanziamento e, quindi, la sua irripetibilità. Da questo punto di vista, RRF non è «assolutamente un tipico programma di spesa. Al contrario, viene proposto come uno strumento eccezionale, temporaneo e *una tantum* per sostenere la ripresa economica in uno spirito di solidarietà» ³⁶. È evidente che proprio questa giustificazione confermi la criticità, sul piano legale formale dell'operazione, e al tempo stesso la sua forza innovativa sul piano politico.

La combinazione dell'ammontare del programma, della sua struttura di

«filling a gap between revenue and expenditure by issuing public debt is [...] not possible»; nonché la successiva del 3 giugno 2015 della stessa Georgieva alla ulteriore interrogazione n. E-005201/2015, secondo cui «the consistent interpretation over time [...] of Article [310] is that the EU budget cannot be balanced by issuing public debt».

³⁴ Decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020.

³⁵ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in 58 *Common Market Law Review* (2021), 638.

³⁶ Servizio studio del Consiglio dell'Unione, parere legale, cit., 26.

bilancio, degli obiettivi a cui è destinato e del meccanismo di garanzia lo ha sostanzialmente reso non semplicemente uno strumento di finanziamento della ripresa da Covid-19, quanto uno strumento redistributivo senza precedenti³⁷ che ha sfidato, anche per il futuro, il ruolo dell'Unione europea fin dalle sue fondamenta istituzionali e per il quale, non a caso, è stato ampiamente invocato il principio di solidarietà, presente anche negli artt. 122 e 175 TFUE. In fondo, è solo evocando tale principio che è possibile accettare una innovazione nel diritto costituzionale euro-nazionale come quella determinata da un repentino ricorso al debito comune³⁸.

Vedendo le cose con un po' più di prospettiva, è possibile che la spesa finanziata con emissione di titoli, ammesso che non intacchi il principio del pareggio nell'immediato dal momento che i fondi del NGEU sono trattati come risorse assegnate e sono messi fuori dal bilancio come una sorta di «bilancio-ombra»³⁹, genererà un *deficit* contrastante con l'art. 310 una volta che all'Unione sarà richiesto di cominciare a pagare gli interessi e il capitale del debito, in un orizzonte temporale non a caso molto lungo che si concluderà alla fine del 2058. L'espedito individuato in tal senso dalla decisione sulle risorse proprie è quello di aumentare i massimali delle risorse proprie, prevedendo al contempo la possibilità di nuove entrate con tasse sui rifiuti di plastica non riciclabili, sui prodotti digitali, sulle transazioni finanziarie, o con l'estensione del mercato delle emissioni. Una simile soluzione, se comprensibile dal punto di vista politico e persino giuridico, in virtù proprio del principio di solidarietà, riconduce le logiche di politica finanziaria dell'Unione a quelle tipiche degli Stati nazionali⁴⁰.

5. *La dimensione istituzionale del Dispositivo per la ripresa e la resilienza e gli effetti sull'indirizzo politico.* — Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza

³⁷ L'accostamento, con tanto di differenze rispetto ai fondi già esistenti con cui l'Unione sostiene già oggi la redistribuzione delle risorse, è in P. LEINO-SANDRBERG e M. RUFFERT, *Next generation EU*, cit., spec. 439-446.

³⁸ Sul punto, A. APOSTOLI, *La declinazione del principio di solidarietà nel 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, Torino, Giappichelli, 2023, 161 ss.; L. MARIN, *Solidarity and Crises in the European Union*, Bari, Cacucci, 2024.

³⁹ Così B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., 668.

⁴⁰ Un'ulteriore questione riguarda l'autorizzazione all'emissione di debito nella prospettiva delle competenze attribuite, dal momento che l'art. 311 TFUE prevede che l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e che il bilancio è finanziato integralmente da risorse proprie. Su questo aspetto della competenza, M. NETTESHEIM, *Next Generation EU: the Transformation of the EU Financial Constitution*, in *Solid Financing of the EU*, a cura di H. Kube e E. Reimer, Lehmann's Media, 2021, spec. 19-24.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

non è solo la parte del NGEU predominante finanziariamente, ma anche quella più originale. Si tratta infatti di un procedimento complesso che presenta elementi di continuità rispetto a categorie giuridico-amministrative già note al diritto europeo e nazionale, in particolare sotto il nome dei procedimenti amministrativi composti⁴¹ o dei procedimenti euro-nazionali⁴², che richiedono il coinvolgimento sia delle istituzioni europee che di quelle nazionali, regolati da entrambi gli ordinamenti giuridici. Di originale, invece, c'è il fatto che il RRF è un programma specifico di orientamento delle politiche pubbliche nazionali che vincola, *una tantum*, la programmazione dei governi nazionali, oltre la stessa sopravvivenza dei governi che si sono inizialmente impegnati sottoscrivendo i PNRR. In tal senso, esso sembra legittimamente potersi definire come un atto di indirizzo politico «di straordinaria portata»⁴³, la cui dimensione costituzionale dipende dallo stesso impatto che ha sulle dinamiche istituzionali degli organi dell'Unione e di quelli degli Stati membri, nonché sul rapporto tra gli uni e gli altri⁴⁴.

Entrato in vigore il Dispositivo, si è aperto il complesso procedimento di realizzazione dei PNRR che può essere descritto secondo la classica tripartizione delle fasi dell'indirizzo⁴⁵. Nella fase teleologica sono stati i governi nazionali a ideare e presentare i Piani nazionali di ripresa e resilienza alla Commissione, a cui è spettata la valutazione e la determinazione dell'importo da assegnare. Sulla base di tale valutazione, è stata sempre la Commissione a formulare una proposta di decisione di esecuzione al Consiglio. I PNRR sono

85

⁴¹ G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 307-224; F. BIGNAMI e S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, 307 ss.; G. MASTRODONATO, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Bari, Cacucci, 2008, spec. 99 ss.; H.C.H. HOFMANN, *Composite decision making procedure in EU administrative law*, in *Legal Challenges in EU administrative law towards an Integrated Administration*, a cura di H.C.H. Hofmann e A.H. Türk, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, 68-176.

⁴² Di «maxi procedimento euro-nazionale» parla N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del Pnrr)*, in *Amministrazione in cammino*, 1, 2022. Sempre con riferimento al PNRR, G. PICCIRILLI, *Il Pnrr come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e Pnrr*, a cura di F. Di Porto, F. Pammolli e A. Piana, Bologna, il Mulino, 2022, 137 ss. Con riferimento all'attività parlamentare, A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, spec. 4 ss.

⁴³ F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento*, cit., 34.

⁴⁴ N. LUPO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 7, e Id., *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, 2019, speciale n. 13, 130.

⁴⁵ T. MARTINES, *Indirizzo politico (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, vol. XXI, 134 ss.

quindi atti complessi che hanno per presupposto la scelta di richiedere i prestiti e i contributi in cambio di un programma vincolante di riforme e investimenti: la volontà dei governi nazionali, suffragata da forme di controllo parlamentari come l'approvazione di risoluzioni al termine dell'esame del Piano, concorre insieme a quella della Commissione e del Consiglio a dare vita a un procedimento complesso euro-nazionale. L'esito finale è un atto interno non normativo — un Piano del governo — approvato generalmente dopo un passaggio di controllo e indirizzo parlamentare (in Italia, con risoluzione ⁴⁶), e fatto in seguito proprio da una decisione di esecuzione del Consiglio, quindi da un atto normativo non legislativo europeo, direttamente applicabile ma anche direttamente efficace laddove rispetti, come richiede la Corte di giustizia, i requisiti di chiarezza e precisione ⁴⁷. Come tale, infine, recepito dagli Stati per essere attuato. Stessa procedura si ha per la modifica o sostituzione dei Piani.

Nella prassi che si è avuta almeno in Italia, l'intreccio tra il mandato europeo e la predisposizione dei piani si è basata sul principio di effettiva «stretta collaborazione» tra gli Stati (art. 19), che ha significato in concreto un continuo scambio di informazioni, osservazioni e commenti non solo nella fase di prima valutazione del PNRR, ma in ogni fase di attuazione, tra i governi e la Commissione.

È proprio la Commissione ad essere incaricata dal regolamento n. 241 dell'attuazione del Dispositivo, in regime di gestione diretta. Data la sua natura eccezionale, la gestione segue procedure specifiche di controllo, monitoraggio, erogazione. Anche ma non solo per questo, la Commissione è molto più che l'organo attuativo del finanziamento. Piuttosto, è l'istituzione centrale e protagonista sia nella fase di negoziazione dei piani che in quella di verifica e pagamento ⁴⁸. Il ruolo della Commissione si inserisce, però, in un procedimento complesso che non si svolge interamente a Bruxelles, ma che coinvolge in ampia misura gli Stati destinatari dei fondi. In sostanza, l'ideazione, organizzazione e attuazione dei piani è frutto di un metodo più complesso e condiviso di governo tra i due livelli.

⁴⁶ Risoluzione n. 6/00189 della Camera dei deputati e n. 6/00188 del Senato della Repubblica.

⁴⁷ Si vedano le sentenze della Corte di Giustizia: 6 ottobre 1970, *Grad*, C-9/70; 7 giugno 2007, *Carp*, C-80/06; 20 novembre 2008, *Foselev*, C-18/08.

⁴⁸ A. MARTINELLI, *L'Unione europea di fronte alla pandemia covid-19*, in *Federalismi.it*, 2022, 4, 546 ss.; M. DAWSON e F. DE WITTE, *EU law and governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022; N. LUPO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 2 ss.; M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa*, in *Dir. cost.*, 2, 2022, 31 ss.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

Nella seconda fase strumentale, la Commissione è incaricata di predisporre gli strumenti finanziari, mentre i governi quelli organizzativi. La prima, in altri termini, è abilitata a «reperire le risorse necessarie» a fornire assistenza finanziaria agli Stati membri «assumendo prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali o presso istituzioni finanziarie», come prevede espressamente l'art. 22 del regolamento sulle regole finanziarie dell'Unione ⁴⁹. I secondi devono predisporre le regole di organizzazione per consentire alle amministrazioni e ai soggetti attuatori di dare esecuzione ai piani.

I governi nazionali sono infine responsabili della fase esecutiva e rispondono quindi anche dei ritardi o delle omissioni dei livelli intermedi di governo o degli stessi soggetti attuatori. La Commissione, dal canto suo, «sorveglia l'attuazione del dispositivo e misura il raggiungimento degli obiettivi» ⁵⁰ e per farlo può adottare atti delegati per un periodo indeterminato, salvo revoca del Parlamento o del Consiglio.

Una conferma che il Dispositivo per la ripresa costituisca qualcosa di più ampio e al tempo stesso di più condiviso rispetto a un vincolo esterno europeo è data dall'individuazione di una sorta di freno di emergenza differente da quello previsto in via generale dal Trattato di Maastricht ⁵¹. Si tratta di una ipotesi non disciplinata dal regolamento 241 ma concordata durante il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 ⁵², che vede pur sempre la Commissione come l'organo competente a decidere definitivamente sull'erogazione. Ciò conferma che è nella fase operativa — che comporta comunque una attività di continua interlocuzione con i governi nazionali — che emerge il ruolo centrale della Commissione, coerentemente all'individuazione di un programma politico europeo di cui essa si fa custode quale detentrica della rappresentanza europea, ma a cui partecipano attivamente anche gli Stati nazionali.

6. *Evidenze dell'indirizzo condiviso nella programmazione del Dispositivo.* — Come desumibile dalla descrizione sopra svolta del funzionamento del RRF, il Dispositivo potrebbe essere, per pura ipotesi, uno strumento di

⁴⁹ Regolamento (UE/EURATOM) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018.

⁵⁰ Art. 33, regolamento (UE) 2021/241.

⁵¹ Artt. 48, 82, 83 TFUE.

⁵² Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio europeo 17-21 luglio 2020, EUCO 10/20, punto A19.

programmazione inattuabile, se non vi concorresse la volontà degli Stati membri di beneficiarne. L'art. 18, nel prevedere che «lo Stato membro che desidera ricevere un contributo finanziario [...] presenta alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza», ne affida l'operatività alla volontà finale di ciascuno Stato membro.

L'architettura del RRF implica quindi una sorta di principio dispositivo per cui gli Stati sono liberi di impegnarsi in un programma di riforme e investimenti, ricevendo in cambio dell'impegno contributi e prestiti calcolati sulla base di un composito parametro che tiene conto del PIL, del tasso di disoccupazione nazionale e delle perdite economiche avute a causa della pandemia. Tale principio «dispositivo» contribuisce a spiegare il carattere bilaterale dell'indirizzo politico espresso dal «metodo PNRR», introducendo così la necessità di riflettere se davvero il RRF abbia compromesso definitivamente la sovranità nazionale. A ben vedere, infatti, l'art. 18 citato è una sorta di proiezione su scala ridotta di quel principio di libertà di adesione alla (come anche di recesso dalla) Unione che attribuisce agli Stati membri in ultima istanza il potere decisionale se far parte o meno del *club* e che — per quanto riguarda l'Italia — è racchiuso nell'art. 11 della Costituzione⁵³. Un principio, secondo taluni, esautorato della sua capacità operativa non solo sul piano politico, ma anche su quello costituzionale, dal momento che proprio l'art. 11 Cost. ha «determinato una trasformazione costituzionale che non può certamente ora rinnegarsi a posteriori»⁵⁴. D'altra parte, però, l'uscita del Regno Unito dall'Unione mostra come le norme, anche costituzionali, sono sempre, in fin dei conti, strumentali a un disegno politico o comunque a un percorso storico⁵⁵, il quale può pure mutare, anche laddove ciò richiedesse

⁵³ Sull'art. 11 come articolo fondativo del(le coordinate del) binomio ordinamento europeo e italiano la giurisprudenza costituzionale è stata fin da subito molto chiara. Si v. sentt. n. 183/1973, 232/1975, 170/1984, 24/2007 fino a 227/2010. Per la dottrina, si v. G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002, 767 ss.; R. MASTROIANNI, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, cit. Con riflessioni aggiornate proprio al NGEU, si v. N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rass. parl.* 3, 2020, 379 ss.

⁵⁴ N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, cit., 410.

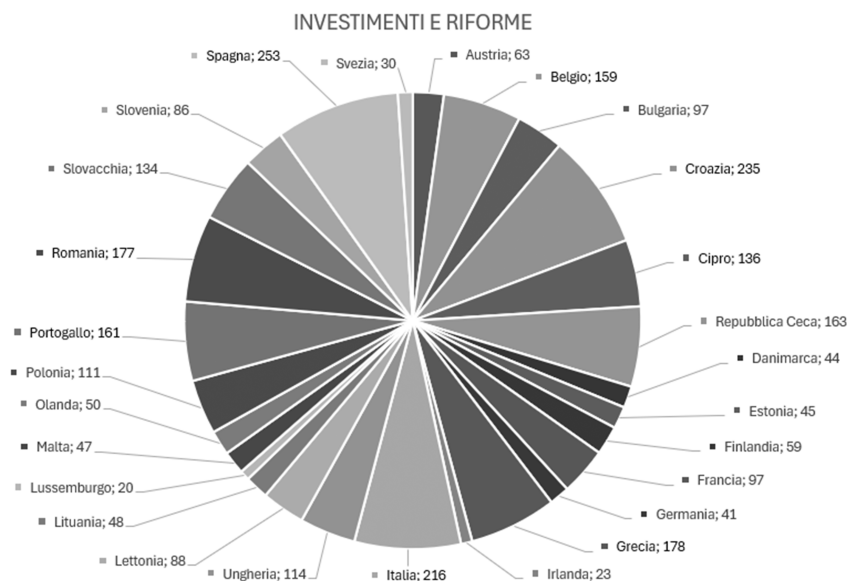
⁵⁵ F. FABBRINI, *Brexit. Tra diritto e politica*, Bologna, il Mulino, 2021. Apre a una possibilità di un passo indietro, anche dal punto di vista costituzionale, R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 4, 2018, 813-830. Si veda anche M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, 2, 2018, 345-365.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

un intervento di revisione costituzionale ⁵⁶ o persino l'ingresso in un ordine costituzionale diverso ⁵⁷.

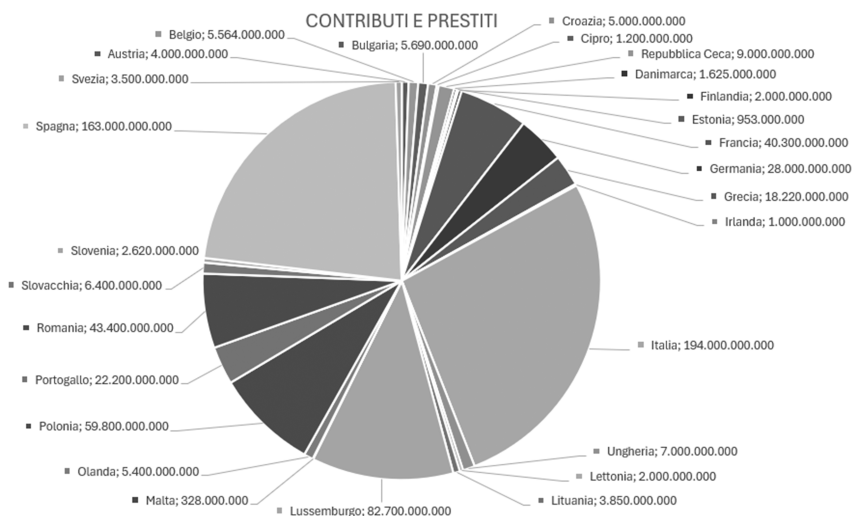
Che tutti gli Stati abbiano deciso di beneficiare delle risorse non vuol dire, quindi, che il RRF contenga una programmazione di politiche pubbliche economiche imposte dall'alto. Peraltro, la quantità di risorse assegnate agli Stati è così differenziata che, anche per questo, è difficile ritenere che, per la sola esistenza del Dispositivo, la sovranità e di conseguenza la determinazione dell'indirizzo politico si siano definitivamente spostati a Bruxelles.

Un rapido sguardo comparato alla mole di risorse assegnate aiuta a comprendere che il grado di condizionalità a cui gli Stati membri si sono sottoposti nel decidere di presentare e negoziare i piani nazionali sono assai differenti.



⁵⁶ B. CARAVITA DI TORITTO, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, 13, 2016.

⁵⁷ Così secondo N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta"*, cit., 416.



Se si parte da qui, ovvero dalla libertà di aderire al Dispositivo e dalla differenza di peso dei PNRR rispetto alle attività nazionali di governo, si guarda forse in maniera un po' differente al carattere normativo del RRF e dei suoi piani nazionali, riconducendoli a un vero e proprio indirizzo politico che vincola, ma soprattutto supera per dimensioni degli impegni e per scadenze temporali, sia i governi che le istituzioni europee oltre i termini del loro mandato. Questo sfasamento temporale tra l'arco temporale di un governo e quello dei PNRR è un elemento cruciale per ritenere che la programmazione degli stessi sia più coerente con le teorie normative che con quelle esistenziali dell'indirizzo politico, poiché gli atti in cui si dipana sono assistiti da una serie di garanzie per il raggiungimento dei loro scopi, che hanno una valenza costituzionale, condizionano l'attività parlamentare, vincolano i programmi degli esecutivi nazionali.

7. *La governance del Dispositivo, il dialogo tra esecutivi e il ruolo dei Parlamenti.* — Se la Commissione è la principessa del Dispositivo per la ripresa e la resilienza e i governi i principi, le assemblee elettive appaiono come le cenerentole.

A livello europeo, l'elenco degli obblighi di informazione dalla Commissione al Parlamento e dei poteri di controllo e indirizzo del Parlamento alla Commissione e al Consiglio è apparentemente impegnativo: informative e

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

relazioni annuali, da un lato, risoluzioni e audizioni, dall'altro, caratterizzano uno sforzo per il dialogo tra istituzioni europee ⁵⁸.

Tuttavia, proprio questa insistenza sugli obblighi di trasparenza e confronto lascia presumere una sorta di effetto compensativo tra la centralità data all'organo esecutivo dell'Unione e la marginalità a cui è confinato il Parlamento.

Quella della centralità sia delle istituzioni politiche ma non direttamente rappresentative sia delle istituzioni tecniche, come la BCE, è questione ampiamente stigmatizzata dalla dottrina ⁵⁹, ma altresì colta ai massimi livelli istituzionali. Si pensi solo al richiamo delle Corti nazionali circa la necessità di bilanciare il circuito decisionale attraverso un maggior coinvolgimento delle assemblee legislative nazionali ⁶⁰.

Oltretutto, nel caso specifico, la marginalizzazione del Parlamento euro-

⁵⁸ In particolare, artt. 25, 26, 31, 32 del regolamento (UE) 2021/241.

⁵⁹ J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2021. Si v. anche P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2010; B. CARAVITA DI TORITTO, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *Federalismi.it*, 11, 2019. Sul ruolo dei Parlamenti, B. CRUM, *Parliamentary accountability in multilevel governance: What role for parliaments in post-crisis EU economic governance*, in *25 Journal of European Public Policy* (2017), 268 ss. Per la più recente italiana, si v. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, Franco Angeli, 2016; C. BERGONZINI, S. BORELLI e A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene, 2016; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, spec. 114-115.

⁶⁰ In particolare, come noto, il Tribunale costituzionale tedesco, BvG, 2 BvR 987/2010; 2 BvE 8/11, 2BvR 1390/12, su cui si v. P. RIDOLA, "Karlsruhe locuta causa finita?" *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*; A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo europeo di stabilità e sul Fiscal compact. Una guida alla lettura*; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, tutti in *Federalismi.it*, 18, 2012; F. PEDRINI, *Le "cautele" di Karlsruhe in ordine al Fondo "salva Stati" (commento alla sentenza del Tribunale costituzionale del 12 settembre 2012)*, in *Quad. cost.*, 2012, 894 ss.; C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2014; F. PEDRINI, *La sistematica della costituzione finanziaria tedesca e i suoi sviluppi giurisprudenziali*, in *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di A. MORRONE, Torino, Giappichelli, 2015; C. CARUSO e M. MORVILLO, *Economic governance and budgetary rules in the European context*, in *Dir. Un. eur.*, 4, 2014. Si v. anche Corte suprema dell'Estonia, sentenza del 12 luglio 2012 e Consiglio costituzionale francese, n. 2012-653 DC. et al., 201. Questo «confronto» tra Corti emerge anche in altre materie e si distingue rispetto alla prassi consueta delle opinioni di dissenso in quanto «un "authoritative consensus" sulla giurisprudenza della Corte e in definitiva sul ruolo di interprete autentico del diritto dell'Unione, affidatole dagli Stati membri con l'art. 19 TUE, ha nel passato portato in tempi più o meno rapidi ad una piena accettazione delle pronunce europee» (R. MASTROIANNI, *L'art. 11 preso sul serio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2018, 5, corsivo nell'originale).

peo è in parte dovuta anche alla base giuridica del Dispositivo. Le ipotesi sottostanti il ricorso all'art. 122 del TFUE riguardano casi in cui, per evidenti ragioni, il Parlamento è estromesso da una procedura che richiede rapidità di azione. Ciò è coerente con l'uso eccezionale dello strumento di solidarietà previsto dall'art. 122 in situazioni di crisi, che echeggia peraltro le procedure decisionali statali in condizioni di emergenza. Tuttavia, se — come si è già detto — si esce dal formalismo (e dall'interpretazione creatrice) con cui si è individuata (e giustificata) la base giuridica del Dispositivo, e lo si guarda realisticamente per quello che è, ovvero per un atto di indirizzo politico capace di travalicare ad un tempo gli indirizzi nazionali e quello europeo, la riduzione del ruolo del Parlamento assume un'importanza diversa. In particolare, essa mal si concilia con la previsione secondo cui il Parlamento, ai sensi dell'art. 14 TUE, è il titolare della funzione di bilancio. Tale anomalia non può dirsi sanata nemmeno dal rafforzamento degli obblighi informativi in sede di bilancio, come previsto dall'accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio del 16 dicembre 2020, il quale prevede appunto ulteriori obblighi di informazione a carico della Commissione e l'attivazione di riunioni interistituzionali almeno con cadenza quadrimestrale. Al contrario, esattamente come avviene per l'elenco degli obblighi di trasparenza e dialogo imposti dal regolamento n. 241, anche questi sembrano quasi avere una funzione compensatrice che un reale obiettivo di riallineamento delle funzioni ⁶¹. Lo stesso Parlamento europeo ha lamentato la necessità di un suo maggior coinvolgimento ⁶², troppo relegato, sia in fase di elaborazione che in fase esecutiva, a un diritto di informativa, con conseguente, riduttiva capacità di approvare risoluzioni di indirizzo rivolte alla Commissione ⁶³.

La centralità delle istituzioni esecutive su quelle legislative appare quindi anch'essa una variabile della emersione di un indirizzo politico euro-nazionale ⁶⁴. Una delle questioni aperte è quindi comprendere se questa centralità

⁶¹ Ancora più severamente, secondo G. CONTALDI «la previsione di specifici momenti di dialogo interistituzionale sembra quasi assolvere più alla funzione di circoscrivere altre forme di controllo politico, piuttosto che di favorirle» (*Su taluni problemi strutturali del programma NEXT Generation EU*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, 880).

⁶² Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021.

⁶³ In particolare, il Parlamento riceve una relazione di riesame sull'attuazione del RRF da parte della Commissione, i piani stessi e le relative decisioni di esecuzione del Consiglio, le proposte della Commissione di sospensione degli impegni o dei pagamenti, la relazione di valutazione indipendente sull'attuazione del dispositivo a tre anni dall'entrata in vigore del medesimo. Infine, può chiamare in audizione la Commissione e adottare risoluzioni sullo stato di attuazione del Dispositivo.

⁶⁴ G. CONTALDI, *Su taluni problemi strutturali*, cit., 880.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

riguardi solo le procedure e le materie economico-monетarie, di cui il RRF è un esempio, o se sia estesa.

Difatti, a ben vedere l'euro-Parlamento ha persino aumentato e rafforzato il suo ruolo e la sua stessa funzione democratica: prima, con l'elezione diretta dei suoi membri, poi con l'introduzione e infine l'ampliamento della procedura di codecisione⁶⁵, nonché con il voto sul Presidente della Commissione stabilito dal Trattato di Lisbona e la prassi introdotta nelle ultime due elezioni dello *Spitzenkandidaten*⁶⁶.

Tuttavia, a questo rafforzamento nel circuito politico europeo non ha corrisposto, in sintonia con quanto avviene nelle democrazie nazionali, un maggior potere di determinazione e incisività sulle politiche in materia di bilancio e bilanci nazionali. La questione del ruolo dei Parlamenti (sia di quelli nazionali⁶⁷ che di quello europeo⁶⁸) riguarda in questo caso, più che il *deficit* democratico in generale⁶⁹, la capacità di svolgere sulle politiche di bilancio e di spesa una funzione reale di controllo e indirizzo.

Si tratta di un tema e un problema più generale delle democrazie contemporanee, che anzi, se lo si individuasse nelle sue più realistiche coordinate all'interno dei principali procedimenti euro-nazionali, potrebbe trovare soluzioni empiriche e concrete utili a rafforzare le nostre democrazie,

93

⁶⁵ B. CARAVITA DI TORITTO, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, Giappichelli, 2015; C. FASONE e N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2-3, 2012; A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli, 2014; più recentemente, Id. *Il Parlamento europeo. Una introduzione*, Roma, Luiss University Press, 2024; C. MARTINELLI, *Il Parlamento europeo*, Bologna, il Mulino, 2024.

⁶⁶ E. RAFFIOTTA, *Gli Spitzenkandidaten e il necessario rafforzamento politico dell'UE*, in *Federalismi.it*, 11, 2019.

⁶⁷ A. MANZELLA, *Parlamento europeo*, 2015, cit.; N. LUPO e E. GRIGLIO, *The Conference on stability, economic coordination and governance: filling the gaps of Parliamentary oversight in the EU*, in 3 *Journal of European Integration*, (2018); D. GRIMM, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos*, 5, 2019; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Con riferimento alla marginalizzazione dei Parlamenti nazionali nell'ambito delle procedure PNRR, si v. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico*, cit.

⁶⁸ C. FASONE, *European Economic Governance*, cit.; F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, in *Nomos*, 2, 2015.

⁶⁹ L'espressione, come noto, si deve a D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, Londra, Jonathan Cape, 1979. In Italia, si v. L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, 6, 1996, 1031 ss.; C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 4, 2008; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Associazione dei costituzionalisti*, 27 gennaio 2005.

senza rinnegarne le loro evoluzioni ⁷⁰. D'altra parte, la stessa Unione europea è un esperimento istituzionale che non trova precedenti pienamente comparabili. Visti nella loro evoluzione, l'intreccio tra il metodo intergovernativo e quello comunitario, l'impossibilità di ricondurre i rapporti tra le istituzioni europee alle categorie note delle forme di governo ⁷¹, lo sviluppo di una sua propria dimensione politica che, come si vuol dire in queste pagine, sta sovrastando quella dei trattati, sono il segnale che il compito dell'interprete non è forzare l'osservazione della realtà con le categorie note, ma ingegnarsi a leggerla e ordinarla anche con categorie nuove.

8. *Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza: effetti diretti oltre il NGEU.* — Poste queste prime considerazioni sull'impatto della governance del RRF in termini di indirizzo politico, una questione essenziale è se l'esperienza del Dispositivo sia isolata o se abbia la forza di rappresentare un metodo anche per il futuro. Se così non fosse, non si potrebbe ragionare di un effetto sistemico sull'indirizzo politico.

Per quanto sia ancora presto per affermarlo, ci sono almeno due categorie di indizi a favore della seconda opinione. La prima riguarda gli effetti indiretti del RRF, la seconda l'utilizzo del RRF come precedente ⁷². Per la seconda, si rinvia al prossimo paragrafo.

Con riferimento, invece, agli effetti indiretti, occorre prima di tutto

⁷⁰ A. MANZELLA e N. LUPO, *Il Parlamento europeo*, cit.; N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 3, 2014. Così sembra anche di intendere BILANCIA, *Sistema delle fonti e andamento del ciclo economico*, cit., spec. 1436-1437. A livello europeo, il tema incrocia quello dell'organizzazione dei partiti e della relativa rappresentanza politica: M.R. ALLEGRI, *I partiti politici a livello europeo fra autonomia politica e dipendenza dei partiti nazionali*, in *Federalismi.it*, 22, 2013, 29 ss.; A. CIANCIO, *Sistema europeo dei partiti e interazione politica nell'UE*, in *Forum quad. cost.*, 11 settembre 2015; V. LIPPOLIS, *I partiti politici europei*, in *Rass. parl.*, 4, 2022, 943 ss.; G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Digesto delle discipline pubbliciste*, Torino, Utet, 2008, 609 ss.

⁷¹ Tanto da far dubitare che si possa parlare di una forma di governo europea: M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir. Annali*, III, 2010; R. IBRIDO e N. LUPO, *Forma di governo e indirizzo politico: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di Id., *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, il Mulino, 2018. Si v. anche, più risalenti, S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in *Questioni costituzionali del governo europeo*, a cura di G. Guzzetta, Padova, Cedam, 2003, 67 ss.; L. ELIA, *Prime osservazioni sulla forma di governo nella Costituzione per l'Europa*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2003, 757 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Enc. Treccani*, 2009, 319 ss.

⁷² Un precedente, in ogni caso, non venuto dal nulla, ma a sua volta scaturito da tendenze già in atto nell'ambito del processo di integrazione europea. Così G. PICCIRILLI, *Il Pnrr come procedimento euro-nazionale*, cit.; A. CONZUTTI, *Il Pnrr al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, 744.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

ricordare che l'attuazione dei Piani è strumento di valutazione delle politiche macroeconomiche ai fini dell'acquisto di titoli di Stato da parte della Banca centrale europea nel TPI, lo scudo anti-spread che consente alla BCE di intervenire a sostegno dei debiti sovrani ⁷³.

Ancora più rilevante è l'intreccio tra RRF e *governance* economica, al punto che vi è chi ha parlato di una «forma di sperimentazione di un modello *proto-federale* di *governance* economica» ⁷⁴.

I punti di contatto sono di due ordini: uno astratto e uno concreto.

Astrattamente, sia il semestre europeo che il Dispositivo sono un insieme di atti e procedimenti euro-nazionali che coinvolge il livello europeo e quello nazionale e «si pone in qualche modo a cavallo tra poli opposti della *governance* dell'Unione, ossia tra l'economico e il sociale, tra il sovranazionale e l'intergovernativo, tra il tecnocratico e il democratico» ⁷⁵. La modifica del Patto di stabilità avvenuta quattro anni dopo l'avvio del NGEU conferma questo astratto collegamento perché, come si proverà ad argomentare nel prossimo paragrafo, acquisisce alcuni sviluppi metodologici dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Quanto, invece, all'intreccio diretto tra RRF e *governance* economica, si tratta di un legame a doppio verso. Per un primo verso, i PNRR nazionali hanno «usato» e anzi assorbito le raccomandazioni per paese e i conseguenti Piani nazionali di riforma (che ora sono stati sostituiti, come si dirà, dai Piani strutturali di bilancio) ⁷⁶. Per altro verso, i PNRR sono oggetto di monitoraggio anche ai fini della determinazione delle raccomandazioni specifiche.

Relativamente al primo profilo, nell'individuazione delle riforme e dei progetti dei PNRR si è dovuto tenere conto delle priorità specifiche per paese individuate nell'ambito del semestre europeo e nell'ultima raccomandazione approvata prima del regolamento n. 241 dal Consiglio, sulla politica economica della zona euro per gli Stati che adottano tale moneta (art. 3 e 17 del reg. 241) ⁷⁷. Occorre a tal proposito ricordare come negli anni le politiche oggetto

⁷³ L. BINI SMAGHI, *Scudo anti-spread e politica monetaria*, Luiss policy brief, 18, 2022.

⁷⁴ E. CAVASINO, *L'esperienza del Pnrr: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 248.

⁷⁵ N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali*, cit., 739.

⁷⁶ Il semestre europeo ha per base giuridica gli artt. 120 e 121 TFUE e, per la zona euro, l'art. 136 TFUE. I regolamenti attuativi di tali articoli sono il reg. (UE) n. 1175/2011 e il reg. (UE) n. 473/2013. L'adeguamento al semestre è stato garantito a livello nazionale dalla legge n. 196 del 2009 e dalla legge n. 39 del 2011.

⁷⁷ Come noto, nell'ambito del semestre europeo il Consiglio rilascia una serie di raccomandazioni distinguibili in tre categorie: quelle relative agli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione europea; quelle sulla politica economica della zona

di monitoraggio e raccomandazione durante il semestre abbiano ampliato il loro spettro, da quelle macroeconomiche a quelle microeconomiche a partire dal 2015-2016, fino alle politiche pubbliche più ampie, come lo sviluppo sostenibile e la transizione ambientale e digitale a partire dal 2017-2018. Per restare al caso italiano, si tratta di raccomandazioni che vanno dalla riduzione della pressione fiscale sul lavoro e delle agevolazioni fiscali alla riforma del catasto, dalla lotta all'evasione al completamento della riforma previdenziale, dagli investimenti alla ricerca e all'innovazione alla digitalizzazione e all'efficienza della pubblica amministrazione, dalla concorrenza alla qualità dei servizi pubblici locali, dalla riduzione della spesa pubblica all'efficienza della giustizia.

Proprio l'ampiezza del loro raggio, oltre alla loro natura giuridica, ha finora, compromesso la loro capacità di incidere sulle politiche nazionali ⁷⁸. La complessità della procedura euro-unionale, in sostanza, veniva bilanciata dalla ineffettività concreta delle raccomandazioni.

Con l'avvento del Dispositivo, tale effetto riduttivo è venuto meno, posto che il RRF ha costituito il meccanismo per fare delle raccomandazioni qualcosa in più: condizioni per l'erogazione dei contributi e dei prestiti ⁷⁹. Esse sono passate dal piano politico a quello programmatico, con evidenti effetti sulla determinazione dell'indirizzo politico degli Stati membri, specie di quelli che hanno avuto accesso a una quota molto alta di finanziamenti e si sono quindi impegnati a un programma di riforme e investimenti che ha un sicuro impatto — in termini qualitativi e quantitativi — sull'agenda politica nazionale anche oltre l'orizzonte temporale di uno stesso governo ⁸⁰.

L'intreccio tra RRF e *governance* economica porta quindi a confermare l'orientamento secondo cui le politiche di bilancio e fiscali degli Stati membri non ricadono più nelle categorie classiche del costituzionalismo (atti di

euro; quelle specifiche per paese. Sono queste ultime a costituire un parametro di riferimento per la valutazione dei Piani nazionali.

⁷⁸ Ne parla dettagliatamente L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2023, spec. 178-181. W. JACOBY e J. HOPKIN, *From lever to club? Conditionality in the European Union during the financial crisis*, in 27 *Journal of European Public Policy*, 1157 ss.; J. ZEITLIN e B. VANHERCKE, *Socializing the European Semester: EU social and economic policy coordination in crisis and beyond*, in 25 *Journal of European Public Policy*, 149 ss. Per un esame del grado di attuazione delle raccomandazioni per l'Italia, si v. C. MARIOTTO e F. FRANCHINO, *L'attuazione delle raccomandazioni specifiche all'Italia dal 2002 al 2018*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2, 2020, 159-186.

⁷⁹ Per una sintesi sugli studi relativi all'effettività delle raccomandazioni per Paese, G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima ex art. 121 TFUE*, cit., 1485 ss.

⁸⁰ A. SCIORTINO, *Pnrr e riflessi sulla forma di governo italiana*, cit., 236.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

controllo del Parlamento sul governo, atti di autorizzazione parlamentare alla spesa, ecc.), ma fanno ormai parte di una politica di bilanci comune che intreccia da un lato atti europei ad atti nazionali, dall'altro attività parlamentare e attività esecutiva ⁸¹.

Quanto al secondo profilo, la valutazione dello stato di avanzamento dei Piani è parametro di valutazione per le politiche di bilancio nazionali. In termini di definizione delle politiche di bilancio, ciò vuol dire che nell'ambito del RRF gli Stati si trovano a dover coordinare le loro scelte di bilancio con le raccomandazioni del Consiglio, le quali, tramite i Piani, di fatto assumono un contenuto condizionale. E ciò in quanto il finanziamento del PNRR può essere sospeso, totalmente o parzialmente, su proposta della Commissione e decisione del Consiglio secondo il cd. principio della maggioranza inversa ⁸², nell'ambito dell'attività di vigilanza ⁸³ del semestre europeo ⁸⁴.

Infine, a tre anni dall'avvio dei Piani, si può sostenere un ulteriore collegamento. Il RRF non ha solo normativizzato le *country recommendations*. Sono anche le nuove raccomandazioni annuali, successive all'adozione dei Piani, a riprendere ora gli impegni e gli obiettivi degli stessi, facendoli divenire a loro volta raccomandazioni vincolanti ⁸⁵.

Ciò ha comportato e comporta, tra l'altro, che la valutazione dell'esecuzione dei piani e della convergenza degli Stati verso gli obiettivi di bilancio imposti dalla *governance* economica europea si sovrappongano.

Il legame tra questa e il PNRR non è quindi sorto dal nulla, ma da anni di allargamento degli ambiti tematici del «dialogo» interno alla *governance* economica ⁸⁶. In qualche modo, lo certifica e lo cristallizza in uno strumento nuovo, il Dispositivo appunto, il quale anche per questo non rappresenta uno strumento eccezionale in una occasione eccezionale, ma la maturazione di

⁸¹ Senato della Repubblica, Servizio studi, *Il semestre europeo in Senato, procedure e prassi fino alla XVIII legislatura*, 1, ottobre 2022, 9.

⁸² In base al quale la decisione di sospensione dei finanziamenti si ritiene adottata se il Consiglio non riesce, entro un mese dalla presentazione della proposta della Commissione, a respingerla a maggioranza qualificata.

⁸³ Art. 10 del regolamento (UE) 2021/241.

⁸⁴ Art. 11 del regolamento (UE) 2021/241.

⁸⁵ Si vedano, a titolo esemplificativo, la prima e seconda delle *countries recommendations* per l'Italia per l'anno 2022, COM(2022) 616 final, 2023, COM(2023) 612 final, 2024, COM(2024) 612 final.

⁸⁶ Commissione UE, Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021, COM(2021) 575. Il legame è tale che nell'anno di presentazione dei piani nazionali, il 2021, gli Stati membri non hanno dovuto presentare i PER (i programmi nazionali di riforme), che sono stati assorbiti dai PNRR, né hanno ricevuto le relazioni singole per Paese, che sono state assorbite dalle valutazioni della Commissione sui PNRR.

una condivisione di scelte di indirizzo delle politiche economiche (non solo macro) che si è andata consolidando negli anni.

9. *Una rondine non fa primavera?* — Se lo scudo anti-spread e il semestre europeo mostrano un uso dei PNRR oltre i PNRR, ancora più interessante è verificare se il RRF sia stato già utilizzato come una sorta precedente.

Vi sono almeno due significative evidenze. La prima riguarda la reazione dell'Unione europea dinanzi all'invasione russa dell'Ucraina, sia nel modo di affrontare la crisi di approvvigionamento dell'energia, sia nel modo di intervenire a sostegno dell'Ucraina.

In primo luogo, per far fronte alla crisi energetica, oltre a strumenti e attività più tradizionali come la comunicazione sui prezzi dell'energia o il Piano europeo di riduzione della domanda di gas, la Commissione ha esteso il PNRR con l'iniziativa *RePowerEU*, un finanziamento alla decarbonizzazione e all'autonomia energetica dell'UE che è stato inserito nel NGEU. *RePowerEU* è difatti «una replica del medesimo “metodo di governo” anche al di là della fase post-pandemica»⁸⁷, dal momento che ha innestato sul Dispositivo per la ripresa un sistema di finanziamenti ulteriori e dedicati a investimenti sull'ambiente e l'energia. L'Unione, quindi, non solo ha confermato il metodo, ma — ed è quel che più interessa in questa sede — ha allargato ulteriormente l'indirizzo politico rispetto alle vicende pandemiche utilizzando lo schema e il contenitore del RRF e confermando così che questo metodo condiviso esprime una sua propria capacità di individuazione delle direttive politiche in grado di vincolare i governi (europeo e nazionali) per un tempo superiore al mandato di chi ha partecipato ad esprimere quelle direttive.

In secondo luogo, anche le iniziative intraprese dalla Commissione per sostenere l'Ucraina presentano elementi di novità in generale e di continuità con il metodo dei prestiti condizionati⁸⁸. In particolare, la *Ukraine Facility*⁸⁹ è un fondo finalizzato già oggi alla ricostruzione del Paese dopo la guerra, in tutto simile, per struttura e procedura, al PNRR.

⁸⁷ N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del Pnrr, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quad. cost.*, 2, 2023, 436; R. FAMA, *RepowerEU: Next Generation EU's Architecture Beyond the Pandemic*, in *REBUILD Centre Working Paper*, 6, 2023.

⁸⁸ Regolamento (UE) 2022/2463 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022.

⁸⁹ Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 febbraio 2024.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

La seconda evidenza circa il RRF come metodo, più rilevante dal punto di vista sistematico, riguarda il Patto di stabilità. Si è già detto del rapporto tra il semestre europeo e il RRF. A ciò si aggiunga che la recente modifica del Patto accentua il confronto politico sul calendario comune di bilancio, che è uno dei più importanti, anzi il più rilevante, procedimento euro-nazionale.

10. *La modifica del Patto di stabilità e una governance economica sempre più stringente.* — Mentre il semestre veniva integrato al Dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione, nell'autunno 2021, ne avviava l'idea di una riforma ⁹⁰ che va nella direzione già tracciata dal *Next Generation EU* di un rafforzamento non già del vincolo esterno, ma di un indirizzo politico euro-nazionale ⁹¹.

L'intento della modifica proposta dalla Commissione era di consentire alla *governance* economica un quadro più flessibile per le politiche di bilancio e finanza pubblica, concentrato, nelle intenzioni, più sulle esigenze di crescita anche attraverso investimenti pubblici che di rispetto di vincoli quantitativi generali, nel quadro di una maggiore interazione tra Stati e Unione ⁹². L'accordo con il Parlamento è stato raggiunto il 10 febbraio 2024 e il 29 aprile la riforma è stata definitivamente approvata dal Consiglio dell'Unione ⁹³. Essa si compone di tre provvedimenti: un regolamento del

99

⁹⁰ COM(2021)662. In realtà, una precedente comunicazione del febbraio 2020 (COM(2020)55) aveva già individuato il tema, che era stato tuttavia accantonato per la necessità delle istituzioni europee di concentrare i loro sforzi nell'affrontare nell'immediato la pandemia.

⁹¹ Per una più approfondita analisi, sia consentito rinviare a S. SILEONI, *La riforma del Patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2024, 281-311. MANZELLA, *op. cit.*, 10; G. RIVOSECCI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007; N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 9, 2020, 1 ss.

⁹² Commissione europea, (i) Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, COM(2023) 240 final; (ii) Proposta di Regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, COM(2023) 241 final; (iii) Proposta di Direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, COM(2023)242 final.

⁹³ Il voto parlamentare insiste solo sulla proposta di regolamento di modifica del braccio preventivo poiché essa ha per base giuridica l'art. 121, par. 6 del TFUE e segue quindi la procedura legislativa ordinaria. Le altre due proposte (regolamento sul braccio correttivo e direttiva sui quadri nazionali di bilancio) hanno invece per base giuridica l'art. 126, par. 14, c. 3 del TFUE e seguono quindi una procedura legislativa speciale in cui il Parlamento ha solo un ruolo consultivo. A loro volta, per queste due ultime proposte, la prima ha richiesto l'approvazione all'unanimità, la seconda a maggioranza qualificata.

Parlamento e del Consiglio sul coordinamento e la sorveglianza delle politiche fiscali, che sostituisce il precedente regolamento del Consiglio n. 1466/97 sul c.d. braccio preventivo; un regolamento del Consiglio sulle modifiche relative al Regolamento del Consiglio n. 1467/97 sulla procedura dei disavanzi eccessivi (braccio correttivo); una direttiva del Consiglio sulle modifiche alla direttiva 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio nazionali ⁹⁴.

Essendo la riforma a Trattati invariati, le soglie del 3 per cento del *deficit* e del 60 per cento del debito sul PIL sono invece rimaste fin dalla prima proposta della Commissione ⁹⁵, ma all'interno d'un sistema preventivo diverso, non più uniforme per tutti gli Stati e basato, come detto, su una differenziazione e un successivo confronto bilaterale tra la Commissione e i governi nazionali per la riduzione del debito.

In dettaglio, dei criteri quantitativi sono stati eliminati quello di convergenza del saldo strutturale verso l'obiettivo di medio termine e di riduzione annuale di un ventesimo del debito su PIL ⁹⁶. La cancellazione dell'obiettivo di medio termine è di grande rilevanza poiché in tal modo non è più il saldo di bilancio a fungere da parametro di riferimento per la valutazione della situazione finanziaria nazionale. Ad essere considerata a tal fine è invece la spesa netta, ossia la spesa finanziata a livello nazionale al netto di quella per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate (e quindi del possibile aumento delle entrate), della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee ⁹⁷. In sostanza, il nuovo Patto supera il criterio dell'equilibrio di bilancio per sostituirlo con quello del contenimento della spesa primaria, rappresentando così un «cambio di paradigma [...] che sollecita un nuovo orientamento nella impostazione della politica fiscale,

⁹⁴ Direttiva (UE) 2024/1265, recente modifica della direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri; regolamento (UE) 2024/1263, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; regolamento (UE) 2024/1264 recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

⁹⁵ Esse sono infatti stabilite dall'art. 1 del protocollo n. 12 del Tfeue sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

⁹⁶ Invero, la regola dell'un ventesimo non è mai stata utilizzata. Su questo L. PENCH, *Three disks that must be addressed for new European Union fiscal rules to succeed*, Policy Brief 8, Bruegel, 2024.

⁹⁷ Art. 2, n. 2, regolamento (UE) 2024/1263.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

negli strumenti di bilancio da utilizzare, nelle modalità di coordinamento tra i diversi attori istituzionali e nel ruolo di ciascuno di essi»⁹⁸. Si tratta di un valore di base così nuovo rispetto al passato che vi è chi, per l'ordinamento costituzionale, ritiene necessario modificare l'art. 81 Cost., il quale, come si è detto, è il frutto della prima stagione di riforme del Patto di stabilità e si basa, rispecchiando appunto il vecchio sistema, sul principio del saldo in (tendenziale) pareggio⁹⁹.

Nell'ambito delle attività di vigilanza, la Commissione deve analizzare la sostenibilità del debito di ogni Stato che abbia un debito superiore al 60% o un disavanzo superiore al 3% del PIL, elaborando una traiettoria di riferimento della durata minima di quattro anni¹⁰⁰. Per quelli con un disavanzo pubblico inferiore al 3% e un debito inferiore al 60%, l'analisi di sostenibilità servirà solo a fornire informazioni tecniche per garantire che il disavanzo resti sotto al valore soglia anche nel medio periodo. Per quelli, invece, con un debito superiore al 60% o un disavanzo superiore al 3% del PIL, l'analisi della Commissione serve a tracciare i limiti di spesa netta per lo Stato interessato, ancorata a un'analisi di sostenibilità del debito che assicuri un percorso plausibilmente decrescente e graduale lungo tutto il periodo del Piano. Come già detto, rispetto a una ipotesi iniziale della Commissione che non considerava vincoli quantitativi nella formulazione della traiettoria di riferimento, nell'accordo finale, su insistenza della Germania, ne sono state aggiunte due tipologie, su debito e *deficit*: un vincolo per tutti i Paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 90%, i quali sono quindi tenuti, per tutto il periodo di aggiustamento, a ridurre di almeno un punto percentuale medio annuo tale rapporto; un simile vincolo, ma ridotto dello 0,5%, per gli Stati con un rapporto debito/PIL tra il 60 e il 90%; un vincolo di miglioramento, durante i periodi di crescita, del *deficit* primario strutturale pari allo 0,4% annuo su un periodo di aggiustamento di 4 anni

101

⁹⁸ Ragioneria generale dello Stato, *Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, Audizione della RGS presso le Commissioni riunite V e V, 22 maggio 2024, 2.

⁹⁹ C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in Oss. cost. AIC, 1, 2023, 222 ss. Di avviso contrario sono sia la Ragioneria generale dello Stato, cit., sia l'Ufficio parlamentare di bilancio, *Audizione della Presidente dell'UPB nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, Commissioni congiunte V e V, 7 maggio 2024, spec. 32-33. *Contra* anche N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Diritti comparati*, 6 giugno 2024.

¹⁰⁰ Art. 5, regolamento (UE) 2024/1263.

o dello 0,25% su uno di 7 anni, fino ad arrivare a un disavanzo strutturale dell'1,5% del PIL per gli Stati con un rapporto debito/PIL superiore al 60% o un disavanzo sopra il 3% del PIL.

Si tratta, come è evidente, di salvaguardie modulate con gradualità sulle situazioni di rischio di finanza pubblica, utili comunque ad appoggiare il percorso di rientro su elementi oggettivi, rispetto alla prima formulazione.

In base alla traiettoria proposta dalla Commissione, la stessa è legittimata a negoziare con lo Stato interessato un Piano strutturale di bilancio nel quale sono indicati, oltre agli obiettivi di bilancio e di aggiustamento dei conti pubblici, anche gli strumenti e le misure per dare seguito alle raccomandazioni specifiche ricevute dallo Stato.

Ogni Stato deve quindi presentare alla Commissione un Piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine ¹⁰¹, della durata di quattro anni estensibile fino ad ulteriori tre ¹⁰², dove indicare non solo il percorso di bilancio in termini di spesa netta primaria, ma anche le riforme e gli investimenti che intende realizzare. Il Piano, che deve essere approvato dal Consiglio, sostituisce quindi gli annuali programmi di stabilità (e di convergenza, per gli Stati che non adottano l'euro) e programmi nazionali di riforma, proiettando le strategie di bilancio in un orizzonte temporale più lungo di sostenibilità della spesa. Con ciò, cambia anche il calendario degli impegni del semestre, poiché gli Stati dovranno comunicare i loro piani nell'anno precedente la scadenza di quello in vigore e non più ogni anno, come avveniva con i programmi di stabilità e convergenza e con i programmi nazionali di riforma. Annualmente, invece, sulla loro attuazione gli Stati dovranno relazionare ogni anno con una documentazione che diventa punto di riferimento per le fasi del semestre ¹⁰³.

Come si sarà intuito, lo schema del braccio preventivo sembra avvicinarsi metodologicamente a quello dei Piani nazionali di ripresa e resilienza. L'elaborazione tecnica di un punto di partenza iniziale — la traiettoria di

¹⁰¹ Capo IV, regolamento (UE) 2024/1263.

¹⁰² Art. 14, regolamento (UE) 2024/1263.

¹⁰³ Restano inoltre le due clausole di salvaguardia, generale e specifica per paese, ma cambiano le procedure per attivarle. La prima viene attivata dal Consiglio, su raccomandazione della Commissione, nel caso di grave recessione economica nell'area euro o nell'Unione europea, per un tempo massimo di un anno, prorogabile di anno in anno in caso di persistenza della recessione. La seconda viene attivata a seguito di una raccomandazione del Consiglio dell'Unione, che a sua volta segue una raccomandazione della Commissione e è basata su una richiesta dello Stato interessato. Anche in questo caso la clausola può essere prorogata di anno in anno e viene motivata solo nel caso in cui si verifichino eventi estremi ed eccezionali che abbiano un impatto rilevante sulle finanze pubbliche.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

base — è frutto di un'analisi quali-quantitativa tecnica della Commissione. Ad essa segue un percorso di bilancio su un orizzonte pluriennale frutto di un confronto tra i governi e la Commissione secondo il meccanismo delle condizionalità applicate alle riforme e agli investimenti, dove la capacità negoziale, specie in caso di richiesta di allungamento del Piano strutturale, si riflette nell'espressione di un indirizzo politico di riforme e investimenti già conosciuto con il sistema dei PNRR, con i quali, peraltro, i Piani di bilancio devono essere coerenti ¹⁰⁴. L'accentuazione della flessibilità degli strumenti si accompagna quindi a una discrezionalità politica condivisa nel momento negoziale, a partire tuttavia da una situazione «data e calcolata» (l'analisi di sostenibilità del debito) su cui poggia la decisione finale, frutto di una condivisione di metodo e merito tra la Commissione e i governi ¹⁰⁵.

La somiglianza tra i due sistemi è rilevabile anche da altri elementi più di contenuto, in particolare dal fatto che il Piano di rientro si basa non solo sull'aggiustamento dei conti, ma sull'impegno a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per Paese e ad ancorare il Piano a un programma di riforme e investimenti che, come si è visto, è alla base degli stessi Piani di ripresa e resilienza. Come per questi, anche nel caso dei Piani strutturali e di rientro vi è il richiamo alle politiche comuni ritenute più urgenti e importanti dall'insediamento della Commissione von der Leyen nel 2019: ambiente, digitalizzazione, resilienza, e, ultimi aggiunti, sicurezza energetica e difesa ¹⁰⁶. Nell'agenda presentata dalla Presidente von der Leyen per la riconferma del mandato, tale intreccio viene confermato a partire dalla ribadita necessità di rendere il semestre uno strumento integrativo degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite ¹⁰⁷.

Rispetto alla proposta iniziale della Commissione, nel testo finale è stato inoltre aggiunto che, per il tempo di attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli impegni dei Piani nazionali devono essere presi in considerazione per l'estensione del periodo di aggiustamento del bilancio.

Il fatto che la Commissione abbia un ruolo determinante nella elaborazione e nella verifica dei Piani non deve trarre a rapide conclusioni. Dal punto di vista degli equilibri istituzionali interni all'Unione, ciò implica un

¹⁰⁴ Artt. 13 e 14 regolamento (UE) 2024/1263.

¹⁰⁵ Sul rischio dell'analisi di sostenibilità del debito come strumento non particolarmente solido, G. PISAURO, *La riforma delle regole fiscali europee*, in *Il Mulino*, 2024, 115.

¹⁰⁶ Art. 13 regolamento (UE) 2024/1263.

¹⁰⁷ U. VON DER LEYEN, *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*, 9.

suo spiccato protagonismo e una valorizzazione del suo ruolo come affidataria dell'esecuzione della volontà delle istituzioni europee. Tuttavia, nell'ambito di questi procedimenti complessi euro-nazionali, vi è chi sottolinea in ogni caso il potere di impulso e direzione del Consiglio¹⁰⁸, e quindi la dimensione intergovernativa dell'Unione. In ogni caso, tale protagonismo è relativo, appunto, non a procedure esclusivamente europee, bensì a procedure negoziate con gli esecutivi statali, aprendo l'indirizzo politico che a livello nazionale si esprime nelle politiche (e nella legge) di bilancio a un confronto con un livello superiore di governo e vincolandone l'attività programmatica interna.

C'è, di nuovo, un attore assente in questo sistema: il Parlamento europeo, la cui marginalizzazione nell'ambito della *governance* economica è stata da tempo ampiamente sottolineata¹⁰⁹. Difatti, esso non partecipa alla definizione degli indirizzi nell'ambito del semestre né delle raccomandazioni individuali agli Stati¹¹⁰. Le regole sul dialogo economico¹¹¹ finalizzate a garantire un coinvolgimento del Parlamento confermano in realtà, e paradossalmente, la sua marginalizzazione nell'ambito della *governance* economica, a favore di un sistema in cui la Commissione, organo rappresentativo dell'Unione, guadagna un maggior ruolo autonomo di negoziatrice, rispetto a quello di monitoraggio e di traduzione sul piano tecnico amministrativo delle indicazioni del Consiglio europeo, come era nella precedente formulazione¹¹².

Lo schema, come si è detto, sembra simile a quello dei PNRR, benché la fase di monitoraggio appaia meno stringente, al punto che l'approvazione dei Piani strutturali di bilancio avviene con raccomandazione, e non con deci-

¹⁰⁸ R. PRODI, *Chi ha ridotto il potere dell'Europa*, in *La Stampa*, 27 giugno 2024.

¹⁰⁹ Da ultimo e specificamente, C. FASONE, *European economic governance and parliamentary representation. What place for the European parliament*, in 20 *European Law Journal* (2014), 164 ss.; E. BRESSANELLI e N. CHELOTTI, *The European Parliament and economic governance: Explaining a case of limited influence*, in 25 *The Journal of Legislative Studies* (2018), 72 ss.; NETTESHEIM, *Next Generation EU*, cit., spec. 39-41.

¹¹⁰ T.P. WÓZNIAKOWSKI, A. MAATSCH e E. MIKLIN, *Rising to a challenge? Ten years of parliamentary accountability of the European Semester*, in 9 *Politics and Governance* (2021), 96.

¹¹¹ Artt. 27 e 28 regolamento (UE) 2024/1263.

¹¹² In ogni caso, già con la prima modifica la Commissione aveva ottenuto un ruolo di maggior peso e discrezionalità, come sottolineato anche da F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, cit., 3. Per una riconduzione sia del Consiglio e del Consiglio europeo che della Commissione e delle agenzie e comitati a un'unica manifestazione di potere esecutivo J. TRONDAL, *An emergent European Executive Order*, Oxford, Oxford University Press, 2010; F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano*, cit., 2.

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

sione, del Consiglio ¹¹³. Se ne comprende il motivo, dal momento che si tratta comunque di Piani che gravano sulla spesa nazionale e non sul debito comune europeo. In ogni caso, la relazione annuale a cui sono tenuti gli Stati per illustrare i progressi nell'attuazione del percorso della spesa netta prevede anche l'illustrazione delle iniziative volte a dare attuazione alla parte di riforme e investimenti previsti dal Piano. Rilevante è il fatto che questo vincola in qualche misura anche eventuali successivi governi. Difatti, il sistema è tale che esso possa essere modificato anche per un cambio di maggioranza parlamentare, la quale tuttavia dovrebbe essere vincolata al divieto di rinvio o riduzione dello sforzo di aggiustamento iniziale.

Oltre al metodo, è la stessa filosofia del *Next Generation EU* a essere riproposta con la riforma del Patto ¹¹⁴. Con essa, si pone enfasi alla flessibilità e alle necessità di spesa pubblica, non attraverso la regole della *golden rule* ma sulla formula di un programma di investimenti condiviso tra i governi nazionali e gli organi espressivi dell'esecutivo europeo (Commissione e Consiglio), nonché al conseguente cronoprogramma attuativo dei Piani di rientro, con la valorizzazione del monitoraggio della Commissione e l'esaurimento dei margini di discrezionalità degli esecutivi nazionali nelle politiche di bilancio.

La formulazione finale delle modifiche al Patto, che, come si è visto, ha abbandonato l'idea di una valutazione delle politiche di bilancio esclusivamente negoziale, basata sulla sostenibilità del debito e senza salvaguardie generali (come da prima proposta della Commissione), equivale a un elemento di scetticismo verso una «piennerizzazione», se così si può dire, delle politiche di bilancio nazionali, o, per generalizzare, verso un modello basato esclusivamente sulla combinazione tra «debt sustainability and national ownership» ¹¹⁵.

Pertanto, se il NGEU ha rappresentato un deciso salto politico-economico che ha rotto alcuni tabù, sembra comunque difficile vedere all'orizzonte un metodo di coordinamento delle politiche di bilancio costruito pienamente sulla falsariga del metodo PNRR, così come sembra difficile per il momento immaginare un bilancio comunitario potenziato attraverso la normalizzazione del ricorso al debito comune, con quel che ne consegue dal punto di vista istituzionale. Tuttavia, sembra meno difficile vedere all'orizzonte un ricorso

¹¹³ Art. 17, reg. 2024/1263.

¹¹⁴ In questi termini G. PISAURO, *La riforma*, cit., 114.

¹¹⁵ Così M. MESSORI, *New EU fiscal rules in light of contract theory: improvements and unsolved problems*, Institute for European Policymaking, Policy Brief, gennaio 2024, 4.

occasionale agli strumenti giuridici ed economici modulati secondo il modello del NGEU, i quali, nel lungo termine, possano anche «aprire la porta a un'importante confronto sulla politica di bilancio dell'Unione europea e sull'adeguata fornitura di beni pubblici europei»¹¹⁶. Così, in fondo, è già stato per il *RePowerEU*, così si discute per il finanziamento della spesa per la difesa¹¹⁷.

11. *Prime conclusioni.* — Nel presentare il NGEU, la Commissione europea ha parlato di una «proposta storica e unica»¹¹⁸. I lunghi tempi di pagamento del debito, la mole di indebitamento generata, gli obiettivi di solidarietà sottostanti il RRF contraddicono l'eccezionalità e temporaneità con cui il Piano è stato pensato in un primo momento, al punto da generare una tensione costituzionale che ha imposto il passaggio a una situazione giuridica in cui il debito dell'Unione, da questione di carattere tecnico-normativo, è diventata una opzione politica¹¹⁹. In questo senso, il NGEU può rappresentare l'inizio di un rinnovato percorso di integrazione europea, di cui una componente determinante saranno le politiche di spesa¹²⁰. Si tratta, quindi, di un fatto non solo politico, ma anche costituzionale, che riguarda l'organizzazione istituzionale degli Stati membri e dell'Unione insieme, o, come è stato già detto, del metodo di governo euro-nazionale.

Questo assestamento, lo si è appena visto, potrebbe non essere temporaneo, al punto da avere non solo conseguenze nell'immediato indirizzo politico dell'Unione e dei suoi Stati, ma anche effetti di tipo costituzionale

¹¹⁶ E. JONES, *Europe's new regime for macroeconomic policy coordination: A first look*, in *SEFO, Spanish and International Economic & Financial Outlook*, 13, 1, 2024, 11.

¹¹⁷ Dichiarazioni del Commissario europeo alla difesa ANDRIUS KUBILIUS, riferite il 9 dicembre 2024 da Reuters, *Eu must find billions for arms within a year, defence chief says*; M. DRAGHI *The future of European competitiveness, Part B, Defence*.

¹¹⁸ Commissione europea, Comunicazione del 27 maggio 2020, *Europe's Moment: Repair and Prepare for the Next Generation*, COM(2020) 456 final, 5. Si veda anche l'audizione del Vicepresidente della Commissione UE Valdis Dombrovskis e del Commissario agli affari economici Paolo Gentiloni al Parlamento europeo, 12 maggio 2021.

¹¹⁹ LEINO-SANDRBERG e RUFFERT, *Next generation EU*, cit., 459.

¹²⁰ Si v. il rapporto di M. DRAGHI *The future of European competitiveness, Part B, In-depth analysis and recommendations*, 310, laddove spinge l'Unione a orientarsi «verso l'emissione regolare di asset comuni sicuri per consentire progetti di investimento congiunti tra gli Stati membri e per contribuire all'integrazione dei mercati dei capitali» proprio «sulla base del modello del NGEU [...] allo stesso tempo, insieme alle riforme di cui sopra, gli Stati membri potrebbero considerare di aumentare le risorse a disposizione della Commissione rinviando il rimborso del Ngeu per finanziare una serie di programmi incentrati sull'innovazione e sull'aumento della produttività».

SPUNTI PER UN INDIRIZZO POLITICO EURO-NAZIONALE

sull'individuazione di un centro di indirizzo distinto e originale, che non sia la semplice somma di quello nazionale e quello europeo ¹²¹.

In altri termini, il NGEU non è solo «il più importante cambio costituzionale capitato all'UE almeno negli ultimi 10 anni» ¹²², ma può essere un precedente per un nuovo modo di distribuire e gestire la funzione di indirizzo politico in un governo condiviso che è, in fondo, il governo dell'Unione e degli Stati membri insieme ¹²³.

Si è visto inoltre che le modifiche del Patto di stabilità proiettano questo metodo oltre il RRF. Anche in questo caso i governi si vincolano in un orizzonte temporale di medio termine a un percorso di aggiustamento della spesa nel quale possono negoziare tempo e modi in cambio di riforme e investimenti.

Il punto centrale di un'analisi del «metodo RRF» diventa quindi non tanto quello di una maggior integrazione dell'Unione, ma di un modo originale di gestirla, come sembrano già confermare le modifiche al Patto di stabilità.

Finora, le tendenze (e le relative critiche) di integrazione europea andavano in due direzioni, a volte contemporanee: verso il metodo intergovernativo, da un lato, e verso quello comunitario dall'altro. Lo stesso NGEU, nella sua struttura, risponde — come si è visto — a queste due logiche insieme, con un ruolo spiccato di impulso da parte del Consiglio, secondo i crismi del metodo intergovernativo, e uno altrettanto spiccato di gestione della Commissione. A questo, però, si aggiunge un'ulteriore direzione, tracciata da una condivisione bilaterale delle attività di indirizzo, che in questo articolo si è provato a delineare.

Dall'uno e dall'altro, pare emergere una tendenza alla valorizzazione di un indirizzo politico condiviso tra il livello europeo e quello nazionale che, proprio per questa condivisione, richiede — come categoria costituzionalistica — una riflessione aggiornata nei suoi elementi caratterizzanti, soggettivi e oggettivi ¹²⁴, utile non solo a fotografare le dinamiche in corso, ma anche a sollecitare un'adeguata attenzione all'equilibrio democratico che ne è coinvolto.

¹²¹ P. DERMINE, *The EU's response to the Covid-19 crisis and the trajectory of fiscal integration in Europe: Between continuity and rupture*, in 47 *Legal issues of economic integration* (2020), 337-341.

¹²² LEINO-SANDRBERG e RUFFERT, *Next generation EU*, cit., 470.

¹²³ A. CONZUTTI, *Il Pnrr al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, 4, 2022, 743, parla di «impostazione soggettivamente complessa della funzione di indirizzo politico».

¹²⁴ M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3, 2022, 630 ss.; F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2021, 41 ss.