

# DIRITTO E SOCIETÀ

3/2025

*Nicola Lupo*

CARATTERISTICHE (E PRESUPPOSTI)  
DEL NUOVO “METODO DI GOVERNO”  
DELINEATO DAL *NEXT GENERATION EU*

*[Estratto]*

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI 2025

ISSN 0391-7428



Nicola Lupo

CARATTERISTICHE (E PRESUPPOSTI)  
DEL NUOVO “METODO DI GOVERNO”  
DELINEATO DAL NEXT GENERATION EU\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Perché “metodo di governo” invece di “*governance*”? – 3. Presupposti e caratteristiche del nuovo “metodo di governo”. – 3.1. Il presupposto finanziario: il ricorso al prestito comune di risorse sui mercati. – 3.2. Il presupposto giuridico-costituzionale: un’interpretazione creativa delle basi giuridiche dei Trattati. – 3.3. Il contenuto: Piani a medio termine basati sui risultati, composti da riforme e investimenti. – 3.4. La titolarità: Piani nazionali, conformi alle priorità sovranazionali. – 3.5. La procedura: un dialogo bilaterale continuo sulla definizione, la modifica e l’attuazione dei Piani. – 4. Il dialogo bilaterale come caratteristica distintiva del “metodo di governo euro-nazionale”. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

In molti hanno sottolineato come il *Next Generation EU* (NGEU) e soprattutto la sua componente principale, il *Recovery and Resilience Facility* (RRF), abbiano segnato una chiara discontinuità nel modo in cui l’Unione europea persegue i suoi obiettivi e attua le sue politiche. Altri, politici e studiosi, hanno preferito evidenziare le linee di continuità che hanno caratterizzato l’azione dell’Unione anche nella reazione alla crisi pandemica.

In questo dibattito ho già preso posizione, in più sedi, a favore del primo approccio, individuando un nuovo “metodo di governo” disegnato dall’articolato procedimento previsto dal Regolamento (UE) 2021/241<sup>1</sup>.

\* Saggio destinato agli *Scritti in onore di Stelio Mangiameli*, in corso di pubblicazione.

<sup>1</sup> N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2022, 729-755; ID., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi*, n. 5, 15 febbraio 2023, 1-23; ID., *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*,

Un metodo che in qualche modo si pone a metà strada tra il tradizionale “metodo comunitario” e il “metodo intergovernativo”, affiancandosi al primo a partire dal Trattato di Maastricht. Esso ha avuto un inizio promettente, riuscendo ad assicurare maggiore efficacia al coordinamento delle politiche economiche nazionali. Tanto che negli ultimi anni è stato copiato ed esportato, almeno per alcuni elementi, anche con riferimento ad altre politiche<sup>2</sup>.

Questo contributo mira a fare qualche passo ulteriore. In primo luogo, nel chiarire la scelta lessicale, consistente nell'utilizzo dell'espressione “metodo di governo”, al posto del termine “*governance*”, di uso decisamente più comune al fine di riferirsi a queste dinamiche decisionali. In secondo luogo, e soprattutto, nell'individuare i principali presupposti e le caratteristiche essenziali di questo nuovo “metodo di governo”. A tal proposito, viene riconosciuto un ruolo determinante al continuo dialogo bilaterale tra la Commissione e lo Stato membro interessato durante la formazione, la modifica e l'attuazione del Piano. L'importanza di quest'ultimo elemento dialogico giustifica anche la scelta di un possibile nome da attribuire al nuovo “metodo di governo”, per il quale si propone l'aggettivo “euro-nazionale”.

## 2. Perché “metodo di governo” invece di “*governance*”?

L'uso dell'espressione “governo”, al posto di “*governance*”, più comunemente utilizzata per fare riferimento allo stesso meccanismo<sup>3</sup> o a

in *Il Forum di Quaderni costituzionali*, 2023, n. 4, 30 ottobre 2023, 10-22; ID., *PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri*, in *Federalismi*, n. 28, 29 novembre 2023, III-XIV; ID., *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di F.S. Marini, D. De Lungo, Torino 2023, 1-20; ID., *Un “metodo di governo” nuovo e destinato a durare: l'attuazione dei PNRR e il divieto di reversal*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, n. 1, 11-18; ID., *Il nuovo “metodo di governo” delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, a cura di P. Bilancia, Bologna 2024, 27-54.

<sup>2</sup> Cfr. C. FASONE, N. LUPO, *Learning from the Eurocrisis. A new method of government for the European Union's economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2024, n. 3, 882-904. Di recente, uno spunto in R. FAMÀ, *Ci vorrebbe un Pnrr per Balcani e Ucraina*, in *Il sole 24 Ore*, 4 marzo 2025.

<sup>3</sup> Non a caso, il termine “*governance*” è utilizzato da altri autori che, adottando una prospettiva simile a quella qui scelta, hanno analizzato ed etichettato il meccanismo: parlando, con riferimento al RRF, di un “*governance design*” (J. ZEITLIN, D. BOKHORST, E. EIHMANIS, *Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the*

meccanismi simili (a partire dal coordinamento delle politiche finanziarie, per il quale si fa com'è noto riferimento alla “*economic governance*”)<sup>4</sup>, intende sottolineare come il processo decisionale configurato dal RRF sia quasi interamente incentrato sulle istituzioni governative, dell'Unione e dei suoi Stati membri. Altri attori, quali i governi regionali e locali, le imprese pubbliche e private, le associazioni, le ONG, e le altre espressioni della società civile sono invece chiamati a svolgere un ruolo importante ma certamente meno centrale: ad essi si chiede soprattutto di agire come soggetti attuatori o, comunque, di essere consultati regolarmente dalle istituzioni dell'Unione e dai governi degli Stati membri.

Questa scelta linguistica, da “*governance*” a “governo”, è volta anche a sottolineare una sorta di discontinuità della filosofia che ha ispirato il RRF rispetto all'approccio che è stato per lungo tempo dominante nelle istituzioni dell'Unione, e in particolare all'interno della Commissione. Una discontinuità che può essere esemplificata con un rapido riferimento al “Libro Bianco sulla *Governance* europea”, pubblicato dalla Commissione guidata da Romano Prodi nel luglio 2001<sup>5</sup>.

*Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model? Final report*, October 2023, disponibile su <https://feps-europe.eu/publication/governing-the-rrf/>, di una “*new legal technology of European governance*” (F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, 47, 2025, n. 1, 85-103), o di una “*new EU governance technique*” (P. DERMINE, *The Planning Method: An Inquiry into the Constitutional Ramifications of a New EU Governance Technique*, in *Common Market Law Review*, 2024, 61, 959-992).

<sup>4</sup> A partire ovviamente dal titolo dell'apposito Trattato, noto anche come “*Fiscal Compact*”, il cui nome completo è “*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*” (in italiano “Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria”), del 2 marzo 2012, entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

<sup>5</sup> *La governance europea. Un libro bianco* (COM(2001) 428), Bruxelles, 25.7.2001. Coglieva bene la novità di quell'approccio, in particolare, S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, 2005, disponibile su <http://www.issirfa-spoglio.cnr.it/stelio-mangiameli-il-ruolo-delle-collettivita-regionali-e-locali-nella-governance-europea-maggio-2005.html> (cfr. anche la versione in lingua inglese: ID., *The role of regional and local government in European Governance*, in *Governing Europe under a Constitution*, edited by H.J. Blanke, S. Mangiameli, Heidelberg, 2006, 457-481), evidenziando come esso, “nel tentativo di superare la diffidenza del cittadino nei confronti dell'Europa, inaugurava un dibattito ‘allargato’ sul futuro dell'Unione e affacciava contestualmente soluzioni volte a ricollocare al centro della (ri)costruzione la società civile, consentendo che questa – nella prospettiva del cambiamento dell'Unione (allargamento dei compiti e allargamento dei confini) – partecipasse attivamente ad ogni fase dell'azione politica, da quella di definizione delle politiche europee fino a quella relativa alla loro attuazione”, nei diversi livelli di governo in cui essa si articolava.

Era piuttosto chiaro, all'epoca, il tentativo di stabilire un legame diretto tra la Commissione stessa e i cittadini europei, riconoscendo un ruolo particolarmente rilevante alle organizzazioni della società civile nel processo decisionale dell'Unione<sup>6</sup>. L'obiettivo, duplice, era allora quello di incoraggiare l'aggregazione degli interessi a livello europeo e di rafforzare tutte le forme di dialogo istituzionale con la società civile, diffondendo, in ogni procedura dell'Unione, i principi di "apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza". Un tentativo, in effetti, finalizzato a costruire un ulteriore canale di legittimazione all'azione dell'Unione (una legittimazione solitamente indicata come "*output legitimacy*", e talvolta anche, quando si intendeva evidenziare il coinvolgimento degli interessi nel corso del processo decisionale, come "*throughput legitimacy*"), distinto da quello tradizionale, fondato sulla rappresentanza politica e sulle elezioni (la cosiddetta "*input legitimacy*")<sup>7</sup>. In quel Libro bianco, quindi, come è stato correttamente osservato, la scelta di sostituire "governo" con "*governance*" non era solo un'opzione significativa sul piano linguistico-culturale, ma qualcosa di più essenziale, in quanto coinvolgeva la legittimazione e la natura della Commissione europea<sup>8</sup>. In questo modo, le tradizionali preoccupazioni sulla legittimazione in base all'*input*, spesso ricomprese sotto la – per più versi discutibile, ma assai diffusa, com'è noto – etichetta del "deficit democratico"<sup>9</sup>, tendevano a

<sup>6</sup> Cioè, secondo un elenco incluso in una nota a piè di pagina di quel *libro bianco* (a 11): "La società civile comprende le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le «parti sociali»), le organizzazioni non governative, le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base, le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose".

<sup>7</sup> Cfr. V.A. SCHMIDT, *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*, Oxford 2020, spec. 25 s. In chiave critica nei confronti della *output legitimacy* cfr. J.H.H. WEILER, *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, in *Journal of European Integration*, 2022, 7, 825-841.

<sup>8</sup> C. PINELLI, *The Discourses on Post-National Governance and the Democratic Deficit Absent an EU Government*, in *EUConst*, 2013, 9, 177-188, n. 2, spec. 183, secondo cui il Libro bianco della Commissione sulla *governance* europea del 2001 riecheggiava concetti post-nazionali, con l'intento di fondere il vecchio metodo comunitario e un assetto politico pluralista in cui i poteri decisionali dei governi nazionali sono decentrati e trasferiti a una pletora di organizzazioni multilivello, ONG, istituzioni della società civile, interessi pubblici e privati.

<sup>9</sup> Sia consentito rinviare, anche per ulteriori indicazioni, a N. LUPO, *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa dell'Unione europea*, in *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, a cura di E. Bertolini, L. Cuocolo, J.O. Frosini,

passare in secondo piano e l'attenzione sulla *governance* poteva addirittura oscurare i caratteri tradizionali dei sistemi democratici contemporanei (lo Stato di diritto, la legittimazione democratica), peraltro senza sostituirli adeguatamente<sup>10</sup>.

Questo era l'approccio dominante anche quando il “metodo aperto di coordinamento” è stato concepito, come parte della politica per l'occupazione, negli anni Novanta, e poi ampliato e generalizzato come elemento chiave della strategia di Lisbona definita nel Consiglio europeo del marzo 2000 per le riforme economiche e sociali, sempre al fine di indirizzare, attraverso strumenti di *soft law* e soprattutto di *peer pressure*, le politiche nazionali verso obiettivi comuni: originariamente da completare entro la scadenza del 2010; poi spostata al 2020, secondo un'ambiziosa “Agenda 2020”. Per etichettare questo tipo di meccanismi, il termine “*governance*” era, in effetti, sicuramente più adatto di “governo”, ed è per questo che il “metodo aperto di coordinamento” è stato spesso denominato come un “*new mode of governance*”, una “*new governance architecture*”<sup>11</sup>, o un nuovo “*governance instrument*”<sup>12</sup>.

In più di vent'anni questo approccio ha mostrato, oltre ad alcuni vantaggi, anche tutti i suoi limiti. Già con il Trattato di Lisbona l'Unione europea sembra aver compreso che la questione della sua legittimazione democratica non può essere del tutto trascurata e che gli strumenti di *soft law* e l'appoggio di rappresentanti degli interessi operanti su scala europea, soprattutto se applicati a politiche settoriali che sono nelle mani degli Stati membri e degli attori politici nazionali, rischiano di non essere sufficienti per raggiungere gli obiettivi comuni del progetto europeo, divenuti nel frattempo sempre più ambiziosi e pervasivi. In questa chiave, per inciso, a mio avviso non bisogna nutrire troppe esitazioni

L. Montanari, G. Parodi, O. Pollicino, R. Orrù, G. Romeo, A. Vendaschi, Milano 2023, 833-850.

<sup>10</sup> Così G. CONWAY, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, in *European Law Journal*, Vol. 17, 2011, n. 3, 304-322, spec. 306. Si veda anche C. SCOTT, *Governing Without Law or Governing Without Government? New-ish Governance and the Legitimacy of the EU*, in *European Law Journal*, Vol. 15, 2009, n. 2, 160-173.

<sup>11</sup> C.M. RADAELLI, *The Open Method of Co-ordination: A New Governance Architecture for the European Union*, Swedish Institute for European Policy Studies, marzo 2003, spec. 8 s.

<sup>12</sup> Tra i tanti, si vedano J. ZEITLIN, *The Open Method of Co-ordination and the Governance of the Lisbon Strategy*, in *Journal of Common Market Studies*, 46, 2008, 436 ss., e K.A. ARMSTRONG, *The open method of coordination: obstinate or obsolete?*, in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order*, Volume I, Oxford 2018, 777-807.

nell'applicare all'Unione il principio di separazione dei poteri e la stessa nozione di "forma di governo", anziché riferirsi in proposito, anche qui, a un generico assetto di *governance*<sup>13</sup>: ovviamente includendo nell'analisi le forme di governo dei suoi Stati membri, le cui dinamiche concorrono strutturalmente alla definizione del relativo indirizzo politico, anzitutto in seno al Consiglio europeo e al Consiglio.

Del resto, il Trattato di Lisbona, in particolare negli artt. 9-12 TUE, collocati in un apposito titolo denominato "Disposizioni sui principi democratici", ha specificato che il funzionamento dell'Unione si fonda sulla "democrazia rappresentativa", ammettendo così esplicitamente la necessità di essere pienamente conforme ai dettami della "*input legitimacy*". È vero che nell'art. 11 TUE si riserva uno spazio pure ad altre forme di democrazia, come la democrazia diretta e la democrazia partecipativa, e altresì – in coerenza con la logica della *governance*, prima richiamata – al dialogo aperto con la società civile, ma queste forme di democrazia vanno viste comunque come canali complementari, non sostitutivi, rispetto al principale, quello della democrazia rappresentativa<sup>14</sup>.

Successivamente, a livello sub-costituzionale, con l'introduzione del Semestre europeo e ancora più chiaramente con il RRF, l'attenzione è stata nuovamente posta sulle istituzioni pubbliche più tradizionali, a livello sia dell'Unione sia degli Stati membri – in molti dei quali si è cominciato a parlare di "ritorno dello Stato"<sup>15</sup> – soprattutto attraverso la creazione di complessi procedimenti euro-nazionali regolati in parte dal diritto dell'Unione e in parte dal diritto nazionale, i quali coinvolgono, appunto, sia le istituzioni dell'Unione sia quelle nazionali.

Questo sviluppo dei procedimenti euro-nazionali implica altresì che nel processo decisionale dell'Unione lo spazio per l'ampia famiglia di

<sup>13</sup> In questo senso, con la consapevolezza della delicatezza, sul piano metodologico, di questa operazione cfr. S. MANGIAMELI, *La forma di governo europea*, in Id., *L'esperienza costituzionale europea*, Roma 2008, 213-248, R. IBRIDO, N. LUPO, "Forma di governo" e "indirizzo politico": la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in IDD. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna 2018, 9-56. Sul principio di separazione dei poteri cfr. F. FABBRINI, *La separazione dei poteri nell'Unione europea*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, n. 1, 13-44 e C. FASONE, N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione Europea e Italia*, ivi, 45-87.

<sup>14</sup> Cfr., per tutti, A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli 2013, e S. MANGIAMELI, *La democrazia rappresentativa nell'UE e l'opinione pubblica europea. Problemi e prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, 2022, n. 2, 293-346.

<sup>15</sup> Cfr., per tutti, G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna 2022. Cfr. anche G. D'ARRIGO, *NGEU e PNRR: il rafforzamento della governance europea e delle amministrazioni centrali dello Stato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2024, n. 4, 1199-1230.

comitati che di solito operano all'interno della Commissione europea, presieduti dai suoi funzionari e composti da rappresentanti nazionali – spesso scelti direttamente tra le organizzazioni della società civile<sup>16</sup> – non sembra destinato ad essere ulteriormente ampliato o valorizzato. Al contrario, la Commissione, senza rinunciare alla sua ricca e variegata rete di comitati, è chiamata a sviluppare un dialogo più continuo con i governi e le amministrazioni nazionali non in modo collettivo, come accade appunto all'interno di tali comitati, bensì adottando un formato bilaterale. Ne risulta che l'azione della Commissione può essere più mirata e più facilmente adattata ai diversi contesti nazionali, e può perciò influenzare più direttamente i contenuti delle politiche dei singoli Stati membri, agendo principalmente attraverso forme di dialogo strutturato che si svolgono a porte chiuse e che inevitabilmente seguono un approccio di tipo negoziale. Un'azione decisamente più precisa e diretta, perciò, di quella posta tradizionalmente in essere a livello collettivo, in chiave sovranazionale, spesso consistente in incentivi finanziari offerti ai rappresentanti della società civile perché questi si aggregino e operino su una dimensione continentale; oppure, ovviamente laddove sussista una competenza dell'Unione, attraverso l'adozione di atti normativi europei, e soprattutto di direttive, da attuare da parte di ogni Stato membro.

### 3. *Presupposti e caratteristiche del nuovo “metodo di governo”*

Le caratteristiche principali del “metodo di governo” progettato dal RRF sono state identificate in diversi modi<sup>17</sup>. Alcune di queste caratteri-

<sup>16</sup> Cfr., ad esempio, *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union. Legislation, Implementation and Deliberation*, edited by T. Christiansen, T. Larsson, Cheltenham 2007; e J. BLOM-HANSEN, *The EU Comitology System in Theory and Practice: Keeping an Eye on the Commission?*, London 2011.

<sup>17</sup> Si vedano, in particolare, J. ZEITLIN, D. BOKHORST, E. EIHMANIS (*Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model?*, cit.), i quali individuano sette vantaggi del “governance design” del RRF: (a) rafforza la titolarità nazionale e l'impegno verso gli obiettivi del Piano da parte dei governi degli Stati membri e di altri stakeholder nazionali; (b) fornisce collegamenti finanziari e politici diretti tra le riforme e gli investimenti; (c) contribuisce a migliorare il coordinamento orizzontale e verticale dell'elaborazione delle politiche nazionali; (d) il suo sistema di finanziamento basato sui risultati si concentra sui risultati politici sostanziali piuttosto che sui “policy input” basati sui costi; (e) promuove lo sviluppo di strutture europee e nazionali più efficaci per il monitoraggio delle riforme e dei progetti nazionali finanziati da fondi europei; (f) aumenta la trasparenza e le aspettative di responsabilità

stiche, prese singolarmente, erano già state proposte o addirittura sperimentate in precedenza, anche se di solito su scala diversa<sup>18</sup>, mentre altre appaiono piuttosto innovative. Innovativo è sicuramente il loro insieme, poiché è proprio sulla base della combinazione di queste caratteristiche che è possibile parlare di un “nuovo” metodo di governo. Allo stesso tempo, proprio quest’ultima osservazione implica che la maggior parte di tali caratteristiche si sovrappongono e si intrecciano tra loro, per cui il loro elenco può essere più o meno lungo, a seconda di come si aggrega o si isola ciascuna di esse.

Ad ogni modo, pur con qualche semplificazione, è possibile individuare cinque elementi principali che sembrano caratterizzare questo nuovo “metodo di governo”, nei suoi presupposti (finanziari e giuridico-costituzionali), nei suoi strumenti (le origini e il contenuto dei Piani di ripresa e resilienza) e, soprattutto, nelle sue procedure. Tra tutti, proprio l’elemento procedurale, basato su un continuo dialogo bilaterale tra la Commissione europea e il Governo di ciascuno Stato membro, può individuarsi come l’elemento maggiormente innovativo caratterizzante questo metodo di governo “euro-nazionale”.

dei governi nazionali nei confronti dei propri cittadini e dell’UE per quanto riguarda il rispetto degli impegni concordati; (g) aumenta l’influenza dei governi nazionali nel superare l’opposizione interna alle riforme promesse. Cfr. anche J. ZEITLIN, D. BOKHORST, E. EIHMANNIS, *National recovery and resilience plans*, in F. FABBRINI, C.A. PETIT (eds.), *Research handbook on post-pandemic EU economic governance and NGEU law*, Cheltenham 2024, 145-159.

Si veda anche P. DERMINE (*The Planning Method*, cit.), il quale individua un “*planning method*”, definito come un “*policy method*” attraverso il quale l’azione pubblica nazionale in particolari politiche è coordinata e co-costruita tra le istituzioni sovranazionali e gli Stati membri, con l’aiuto di una costellazione di risorse dell’UE (in termini di norme, fondi e capacità), e inserita in strumenti di policy che impegnano entrambi i livelli a una particolare linea d’azione. Essa è e contraddistinta da sei “*essential, defining features*”: a) un approccio altamente proceduralizzato e temporalizzato al *policy making*; b) un approccio personalizzato e specifico per Paese al rule making dell’UE e alla sua implementazione; c) una *governance* bilaterale ed amministrativa; d) un processo di *rule making* più collegiale, inclusivo e partecipativo; e) una *governance* orientata ai risultati (“*result-oriented*”) e basata sulle prestazioni (“*performance-based*”); f) un aumento degli investimenti pubblici.

<sup>18</sup> Cfr. C. WUTSCHER, “*When size matters*”: *On the Legality of the Recovery Instrument ‘Next Generation EU’ in Light of its Unprecedented Volume*, in R. WEBER (ed.), *The Financial Constitution of European Integration. Follow the Money?*, Oxford 2023, 131-144.

### 3.1. Il presupposto finanziario: il ricorso al prestito comune di risorse sui mercati

Il primo elemento è costituito dall’aver preso a prestito in comune sui mercati finanziari una ingente quantità di risorse, finalizzate a creare una capacità fiscale autonoma – ancorché temporanea – dell’Unione: l’obiettivo è stato quello di dare origine a uno stimolo finanziario comune in grado di incentivare il coordinamento tra le opzioni nazionali di politica economica e soprattutto di incoraggiare l’adozione di riforme – in aree di competenza degli Stati membri – attese da tempo in sede europea, contribuendo a superare i poteri di veto riscontrabili a livello nazionale. Il RRF, in quanto parte del *Next Generation EU*, è interamente finanziato mediante prestiti sui mercati dei capitali, attraverso l’emissione di obbligazioni dell’Unione. Tutto il debito dovrà essere rimborsato entro il 2058: i prestiti (*loans*) chiesti e ottenuti dai singoli Stati membri, compresi gli interessi, saranno rimborsati da ciascuno di essi, mentre il bilancio dell’Unione, grazie ad un incremento delle risorse proprie, o, in subordine, dei contributi degli Stati membri, coprirà il rimborso e gli interessi per i fondi utilizzati come sovvenzioni (*grants*)<sup>19</sup>.

È vero che ci sono state in passato altre occasioni in cui l’Unione ha deciso di prendere a prestito risorse comuni per scopi specifici<sup>20</sup>. Tuttavia, l’entità dei finanziamenti necessari per il RRF è chiaramente senza precedenti ed è stata resa possibile dal fatto che il meccanismo è stato concepito solo per un periodo di tempo limitato e per far fronte alle conseguenze economiche di un evento straordinario, la pandemia, che stava ancora dispiegando i suoi effetti quando tale meccanismo è stato adottato, piuttosto rapidamente, in nome dell’urgenza<sup>21</sup>. In altri termini, il prestito di risorse da parte dell’Unione per finanziare gli investimenti nei singoli Stati membri era stata a lungo

<sup>19</sup> Si vedano gli articoli 5 e 6 della decisione del Consiglio (UE, Euratom) n. 2020/2053. Cfr. anche M. KENDRICK, *NextGenerationEU: Will the Debt Be Repaid by EU Own Resources or Member State Taxpayers?*, in *European Law Review*, 29, 2023, n. 1, 29-61; C. NEUMEIER, *Political Own Resources: Towards a legal framework*, in *Common Market Law Review*, 60, 2023, n. 2, 319-344.

<sup>20</sup> Lo hanno ricordato, tra gli altri, S. GRUND, A. STEINBACH, *Debt-financing the EU*, in *Common Market Law Review*, 61, 2024, n. 4, 993-1018.

<sup>21</sup> Per una cronaca istituzionale di quei giorni, compresa la riunione del Consiglio europeo durata 4 giorni e 4 notti, dal 17 al 21 luglio 2020, si veda L. VAN MIDDELAAR, *Een Europees pandemonium: kwetsbaarheid en politieke kracht*, trad. ingl: *Pandemonium: Saving Europe*, Newcastle 2021.

un'ipotesi sul tappeto, ma esso è stato deciso soltanto perché ritenuto necessario per affrontare adeguatamente le conseguenze economiche della pandemia COVID-19 e per favorire una ripresa rapida e diffusa nell'Unione.

Senza questo sforzo finanziario congiunto, sarebbe stato impossibile promuovere riforme e investimenti così ambiziosi come quelli inclusi nei Piani nazionali di ripresa e resilienza. In particolare quelli dei Paesi dell'Europa meridionale e orientale, che sono stati anche gli Stati membri colpiti più duramente dalla pandemia, almeno nella sua prima fase, e che quindi, secondo una formula complessa (che ha tenuto conto della popolazione, del PIL *pro capite* e della disoccupazione, insieme al calo del PIL nel 2020 e nel 2021), si sono visti assegnare la maggiore quota di fondi del RRF<sup>22</sup>.

### *3.2. Il presupposto giuridico-costituzionale: un'interpretazione creativa delle basi giuridiche dei Trattati*

Il secondo elemento rappresenta il presupposto giuridico-costituzionale del nuovo "metodo di governo". Consiste in quello che è stato correttamente definito, fin dall'inizio, come un esercizio di "*creative legal engineering*", di ingegneria giuridica creativa, nell'interpretazione delle basi giuridiche presenti nei Trattati, in particolare degli artt. 122 e 175, paragrafo 3, TFUE, volta a consentire un cambiamento importante nella politica economica dell'Unione<sup>23</sup>. Un elemento che è chiaramente legato alla sostanziale impossibilità di rivedere i Trattati, a causa degli ostacoli politici e procedurali che ogni modifica dei Trattati incontrerebbe in questa fase, in diversi Stati membri. Analogamente a quanto accaduto per la Costituzione degli Stati Uniti, la difficoltà di modificare i Trattati istitutivi ha incoraggiato gli interpreti, a partire dalle istituzioni dell'Unione e

<sup>22</sup> Per quanto riguarda la componente dei *grants*, il 70% è stato assegnato in base alla popolazione dello Stato membro, al suo PIL *pro capite* del 2019 e al suo tasso di disoccupazione medio quinquennale per il periodo 2015-2019. Il restante 30% è stato assegnato provvisoriamente in base alla stima del calo del PIL nel 2020 e 2021, per riflettere l'impatto economico della pandemia (questa assegnazione è stata aggiornata nel giugno 2022, in base alle variazioni effettive del PIL). Per quanto riguarda la componente dei prestiti è stato stabilito solo un tetto massimo, pari al 6,8% del PIL del 2019 di ciascuno Stato membro.

<sup>23</sup> Cfr. B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 58(3), 2021, 635-682, spec. 653 ss.

dai loro vertici, a utilizzare in modo più intenso e innovativo alcune delle disposizioni presenti nei Trattati vigenti<sup>24</sup>.

Più precisamente, la Commissione europea ha fondato i progetti di atti legislativi che compongono il NGEU su una costellazione giuridica complessa<sup>25</sup>. La base giuridica dei primi due regolamenti adottati per affrontare la pandemia di COVID-19 è stata individuata nell'art. 122 TFUE<sup>26</sup>. A tal fine, è stata proposta un'interpretazione piuttosto innovativa dell'art. 122 TFUE, consistente nella lettura congiunta di entrambi i suoi paragrafi<sup>27</sup>. Da un lato, il paragrafo 1, che richiama lo “spirito di solidarietà tra gli Stati membri”, e che non aveva avuto alcun effetto concreto nella prassi legislativa fino al 2020<sup>28</sup>. Dall'altro lato, il paragrafo 2 del medesimo art. 122 TFUE, laddove consente all'Unione europea di concedere “assistenza finanziaria”, a determinate condizioni, a uno Stato membro che “si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo”. Quest'ultima clausola, la quale era già stata utilizzata come base giuridica per il Regolamento n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che aveva istituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM), è stata qui reinterpretata in senso ampio e riferita non a un singolo Stato membro,

<sup>24</sup> Per questo parallelo cfr. ampiamente M.A. PANASCÌ, *Unravelling Next Generation EU as a Transformative Moment: From Market Integration to Redistribution*, in *Common Market Law Review*, 61(1), 2024, 13-64.

<sup>25</sup> Cfr., anche per un'utile tabella riassuntiva, F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna 2022, spec. 84 s.

<sup>26</sup> L'art. 122 TFUE è richiamato dal Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che, nei primissimi mesi successivi all'epidemia di Covid-19, ha istituito uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), nonché dal Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che ha istituito lo strumento di ripresa dell'UE e ha determinato l'importo delle risorse mobilitate a tal fine.

<sup>27</sup> Come ha infatti osservato E. CANNIZZARO, *Neither Representation nor Taxation? Or, “Europe’s Moment” – Part I*, in *www.europeanpapers.eu*, 2020, n. 2, 703 s., spec. 705, nessuno dei due paragrafi dell'art. 122 TFUE, preso singolarmente, si palesava come idoneo a conferire pacificamente all'Unione il potere in questione.

<sup>28</sup> Cfr. L. FLYNN, *Article 122 TFEU*, in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, edited by M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, 2019, 1282 s.; M. CHAMON, *The Use of Article 122 TFEU: Institutional Implications and Impact on Democratic Accountability*, Doc. No. PE753.307 (Sept. 2023), *www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\_STU(2023)753307*; ID., *The non-emergency economic policy competence in Article 122(1) TFEU*, in *Common Market Law Review*, 61, 2024, n. 6, 1501-1526.

ma a tutti gli Stati membri, in quanto tutti erano “in difficoltà” a causa della pandemia<sup>29</sup>.

La base giuridica del Regolamento (UE) 2021/241, che ha istituito il RRF, è invece fornita dall’art. 175, paragrafo 3, TFUE, che consente azioni specifiche volte a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, diverse da quelle già poste in essere attraverso i fondi strutturali.

La scelta delle due basi giuridiche – gli artt. 122 e 175, paragrafo 3, TFUE – conferma inoltre come il meccanismo si collochi a cavallo tra due politiche distinte ma strettamente intrecciate tra loro, rispettivamente la politica fiscale e la politica di coesione: ciascuna contraddistinta da caratteristiche e obiettivi diversi – più congiunturale la prima, più strutturale la seconda – ma entrambe direttamente interessate, seppur secondo un *policy mix* variegato, dalle misure incluse in ciascun Piano<sup>30</sup>. Anche per quanto riguarda la politica di coesione vi sono elementi di novità, in quanto, come è stato criticamente osservato, non vi è una piena sovrapposizione tra gli obiettivi fissati dai Trattati e quelli perseguiti dal RRF<sup>31</sup>.

Un uso così innovativo e creativo delle basi giuridiche ha suscitato obiezioni da parte di alcuni studiosi, che hanno messo in dubbio il rispetto dei principi di responsabilità finanziaria (art. 125 TFUE) e di pareggio di bilancio (art. 310 TFUE).

È stato infatti sostenuto che, per legittimare un tale cambiamento di paradigma, sarebbe stata necessaria una riforma dei Trattati, onde rafforzare in modo trasparente l’integrazione fiscale dell’Unione e creare un’autonoma capacità fiscale, nel pieno rispetto delle disposizioni dei Trattati e delle logiche che ad esse sottese<sup>32</sup>. Altri studiosi hanno invece difeso la legittimità e l’adeguatezza di questo sforzo interpretativo, compiuto dai servizi giuridici delle istituzioni dell’Unione in risposta a una diffusa volontà politica delle istituzioni dell’Unione, sostenendo che

<sup>29</sup> Cfr. M. CHAMON, *The rise of Article 122 TFEU. On crisis measures and the paradigm change*, in *VerfBlog*, 2023.

<sup>30</sup> Cfr. M.A. PANASCÌ, *Unravelling Next Generation EU as a Transformative Moment*, cit., 50 s.

<sup>31</sup> Cfr. P. LEINO SANDBERG, *How Cohesion Became the EU’s Vehicle for Economic Policy: Tracing the Hidden History of Article 175(3) TFEU*, in *VerfBlog*, 2024.

<sup>32</sup> Cfr. P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *Common Market Law Review*, 59, 2022, n. 2, 433-472; P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing ‘Cohesion’ as a General EU Spending Power*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 16, 2024, 587-610.

esso non oltrepassa quanto può ricavarsi delle disposizioni dei Trattati attualmente in vigore<sup>33</sup>.

In definitiva, l'interpretazione estensiva degli artt. 122 e 175, paragrafo 3, TFUE ha determinato una restrizione della portata della “*no bailout clause*” contenuta nell'art. 125 TFUE: una disposizione la cui portata va dunque riletta in senso restrittivo. Il principio ivi affermato, secondo il quale il bilancio dell'Unione non dovrebbe essere responsabile del finanziamento degli impegni assunti dagli Stati membri o dalle autorità locali, è stato quindi interpretato in modo innovativo – anche se in formale coerenza con l'interpretazione tradizionale, che consente il finanziamento dell'Unione laddove esso sia previsto da un'altra base giuridica – determinando un salto di qualità nell'inquadramento costituzionale dell'intervento pubblico e del ruolo del mercato nell'Unione e nei suoi Stati membri<sup>34</sup>.

### 3.3. Il contenuto: Piani a medio termine basati sui risultati, composti da riforme e investimenti

Il terzo elemento riguarda la natura e il contenuto dei Piani. A differenza di altri strumenti finanziari dell'Unione, in questo caso il flusso dei pagamenti effettivi non è legato ai costi sostenuti, ma è unicamente connesso al “conseguimento soddisfacente” di *milestone* e *target* relativi a riforme e investimenti, attestato dalla Commissione europea, in esito ad una apposita valutazione. In altre parole, le riforme e gli investimenti sono specificati in Piani a medio termine, di orizzonte massimo quinquennale, basati sulla *performance*, in modo che i pagamenti non siano legati ai costi sostenuti, ma al completamento di tutte le misure precedentemente concordate, una volta che il loro “conseguimento soddisfacente” sia stato confermato dalla Commissione europea. Non è richiesto alcun cofinanziamento nazionale o regionale, né alcuna esplicita stima dei costi delle diverse misure, come invece avviene normalmente per i fondi di co-

<sup>33</sup> Cfr. R. CROWE, *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU Budget*, in *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*, edited by G. Barrett et al., Cham 2021, 131-136; B. DE WITTE, *EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 59, 2022, n. 1, 3-18.

<sup>34</sup> Cfr. M.A. PANASCI, *Unravelling Next Generation EU as a Transformative Moment*, cit., 30 s., e A. CONZUTTI, *Dinamiche della costituzione economica europea dopo la crisi pandemica: nuovo che avanza o vecchio che resta?*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2024, n. 3, 1231-1266, spec. 1252 s.

esione. Inoltre, la gestione concreta dei fondi del RRF è diversa da quella dei fondi della politica di coesione, in quanto il RRF fornisce un sostegno di bilancio centrale, assegnando *grants* e *loans* direttamente a ciascuno Stato membro, mentre i fondi della politica di coesione vengono erogati sulla base di un rimborso a livello di progetto<sup>35</sup>.

Si tratta di un elemento cruciale, che non è apparso in misura significativa nelle discussioni (principalmente nazionali) svolte intorno ai PNRR, i quali spesso sono stati presentati all'opinione pubblica, non molto diversamente dalle risorse di cui alla politica di coesione, come "fondi europei" da spendere. Allo stesso modo, neppure a livello europeo si è riflettuto adeguatamente su diverse questioni critiche emerse durante la precedente (limitata) esperienza di finanziamento basato sulla *performance*<sup>36</sup>, tant'è che alcuni profili relativi alle caratteristiche di tali Piani, come quelli legati all'adempimento parziale delle misure contenute in ogni rata di pagamento, sono emersi solo strada facendo.

Sulla base della prima esperienza di questo nuovo meccanismo, sono state sollevate alcune critiche sull'effettivo rispetto della natura dei Piani come piani di *performance*: le *milestone* e i *target* sono infatti piuttosto variabili nei contenuti e nel grado di precisione e solo raramente individuano veri e propri indicatori di *outcome* (o risultato sociale), mentre il più delle volte si riferiscono solo all'*output* o anche ad alcuni elementi più formalistici relativi alla riforma o all'investimento in questione<sup>37</sup>. Tuttavia, non va dimenticato che a livello europeo sono stati selezionati una serie di 14 indicatori comuni alle diverse missioni, che vengono costantemente aggiornati all'interno del quadro di valutazione del RRF<sup>38</sup>. Ovviamente, questi indicatori rappresentano solo una piccola percentuale del risultato complessivo dei Piani, ma potrebbero costituire un primo passo nella

<sup>35</sup> Per un utile parallelo, si veda il *Case study on the functioning of the RRF and other EU funds*, pubblicato come studio esterno di supporto alla valutazione intermedia del RRF, il 21 febbraio 2024: [https://commission.europa.eu/document/download/c203ce47-c5d4-4fa1-abfc-50343d9ddcb6\\_en?filename=case-study-on-the-functioning-of-the-rrf-and-other-eu-funds.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/c203ce47-c5d4-4fa1-abfc-50343d9ddcb6_en?filename=case-study-on-the-functioning-of-the-rrf-and-other-eu-funds.pdf).

<sup>36</sup> J. ZEITLIN, D. BOKHORST, E. EIHMANIS, *Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model?*, cit. 14 ss.

<sup>37</sup> Cfr., tra gli altri, D. BOKHORST, *Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion*, in *Government and Opposition*, 59, 2024, 718–734.

<sup>38</sup> Si veda il Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione, del 28 settembre 2021, che integra il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento per la ripresa e la resilienza definendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza.

direzione di una logica pienamente *performance-based*, aiutando anche le amministrazioni nazionali ad adottare un approccio più orientato ai risultati.

### 3.4. La titolarità: Piani nazionali, conformi alle priorità sovranazionali

Il quarto elemento riguarda l'origine e la titolarità (la c.d. *ownership*) dei Piani di ripresa e resilienza. Questi sono inquadrati come Piani “nazionali”, redatti e presentati spontaneamente da ogni Stato membro: cioè da ogni Governo, dopo un processo interno che normalmente coinvolge anche il rispettivo Parlamento nazionale<sup>39</sup>. I Piani, tuttavia, sono obbligati a rispettare una serie di macro-obiettivi fissati dall'Unione e vengono perciò preventivamente verificati dalla Commissione, che è chiamata a dare la sua valutazione; per poi, su proposta della medesima Commissione, essere approvati dal Consiglio, in allegato a una decisione di esecuzione (*Council Implementing Decision-CIG*).

Soprattutto se confrontati con le Raccomandazioni specifiche per Paese (*Country-Specific Recommendations-CSR*) inserite nel Semestre europeo, i PNRR garantiscono un coordinamento molto più efficace quanto all'implementazione delle priorità di politica fiscale, proprio grazie alla combinazione tra elementi sovranazionali e nazionali che è richiesta sia nella stesura dei Piani, sia nella loro attuazione. Infatti, poiché molte CSR sono state incluse nei PNRR, è significativamente aumentata la percentuale di CSR almeno parzialmente raggiunte negli ultimi anni<sup>40</sup>.

I Piani sono, come già si è osservato, subordinati al rispetto di macro-obiettivi di varia natura fissati dall'Unione a livello generale (politiche di coesione, transizione verde e digitale, stato di diritto, autonomia energetica, oltre ai contenuti delle precedenti CSR), ma dettagliati e presentati spontaneamente da ogni Stato membro che ha inteso, in base a ciascun contesto nazionale, avvalersi di tali risorse: o in maniera totale, includendo sia i *grants*, sia i *loans*; o solo in termini parziali, ricevendo quindi esclusivamente i *grants*.

Ciò significa che la selezione delle priorità e la progettazione dei Piani

<sup>39</sup> Per un'analisi comparativa cfr. B. DIAS PINHEIRO, C.S. DIAS, *Parliaments' involvement in the Recovery and Resilience Facility*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, 28, n. 3, 332-349.

<sup>40</sup> Si vedano in particolare i dati riportati e analizzati nella *mid-term evaluation* del RRF: cfr. la comunicazione della Commissione *Rafforzare l'UE attraverso riforme e investimenti ambiziosi* (COM(2024) 82 final), 21 febbraio 2024, spec. 12 s.

a livello nazionale hanno contribuito a plasmare e concretizzare l'interesse comune europeo, alla base di una politica fiscale coordinata, tenendo conto anche delle prospettive dei cittadini, per come rappresentate in ciascuna arena politica nazionale<sup>41</sup>. Così facendo, in quanto in grado di proporre una diversa narrazione della politica di coordinamento dell'Unione, i Piani potrebbero essere un modo utile per provare a sciogliere il nodo della dissociazione tra *responsibility* (verso le regole sovranazionali) e *responsiveness* (verso le arene nazionali), che era emerso piuttosto drammaticamente nella risposta alla crisi finanziaria del decennio precedente<sup>42</sup>. In qualche modo, senza costituire di per sé una panacea per i problemi di legittimazione dell'Unione, i Piani "nazionali" potrebbero, almeno potenzialmente e parzialmente, contribuire a colmare il divario tra *responsibility* e *responsiveness*<sup>43</sup>.

In tal modo, infatti, ogni Stato membro è chiamato ad assumersi la responsabilità e la "ownership" dei contenuti del proprio Piano, evitando di utilizzare l'Unione come un capro espiatorio. Una strategia quest'ultima che, come è noto, è stata sistematicamente seguita dagli attori nazionali per molte politiche europee, e in particolare per quanto riguarda le politiche di austerità<sup>44</sup>. Allo stesso tempo, questa caratteristica dovrebbe evitare l'impressione (e le potenziali critiche che ne derivano) che le riforme contenute nei Piani siano state semplicemente suggerite da oscuri burocrati di Bruxelles – o, per usare una efficace immagine impiegata nel dibattito pubblico italiano, da "una vecchia zia noiosa che ti dice cosa fare" – che spesso ha accompagnato le Raccomandazioni specifiche per Paese adottate nell'ambito del semestre europeo<sup>45</sup>. Il tradizionale "vinco-

<sup>41</sup> Cfr. A. BOBIC, *The Individual in the Economic and Monetary Union. A Study of Legal Accountability*, Cambridge 2024, spec. 202 s.

<sup>42</sup> Su questa cfr., per tutti, P. MAIR, *Bini Smaghi vs. the Parties: Representative government and institutional constraints*, Working Paper, EUI RSCAS, 2011, n. 22, spec. 8 s. V. anche Id., *Ruling the void: The hollowing of western democracy*, Verso, 2013, trad. it.: *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli 2016.

<sup>43</sup> Cfr. A. CRESPI, T. MASSART, V. SCHMIDT, *How the impossible became possible: evolving frames and narratives on responsibility and responsiveness from the Eurocrisis to NextGenerationEU*, in *Journal of European Public Policy*, 2024, 31, n. 4, 950-976. In chiave critica, sul rapporto tra *ownership* dei Piani e principio democratico, cfr. A. FRANCESCANGELI, *Le problematiche democratiche di un indirizzo politico europeo "condizionato"*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2024, n. 4, 37-88, spec. 72 ss.

<sup>44</sup> Su cui si vedano, in chiave politologica ma con varietà di approcci, S.B. HOBOLT, J. TILLEY, *Blaming Europe? Responsibility without Accountability in the European Union*, Oxford 2014, spec. 10 s., e T. HEINKELMANN-WILD, B. RITTBERGER, B. ZANGL, L. KRIEGMAIR, *European Blame Games. Where Does the Buck Stop?*, Oxford 2024, spec. 68 s.

<sup>45</sup> Per questa efficace immagine, utilizzata da Matteo Renzi quando era Presidente

lo esterno” o “vincolo europeo” si atteggia così in modo diverso, con un incremento e, al contempo, un’esplicitazione, della quota di “auto-vincolo”, derivante cioè da opzioni compiute dallo stesso Stato membro<sup>46</sup>.

*3.5. La procedura: un dialogo bilaterale continuo sulla definizione, la modifica e l’attuazione dei Piani*

Il quinto e ultimo elemento, probabilmente il cuore del nuovo “metodo di governo”, è rappresentato dalla sua procedura. L’elaborazione dei Piani, la loro modifica e la loro attuazione si basano, infatti, su un dialogo bilaterale costante, generalizzato e sistematico, sia a livello tecnico che politico, instaurato tra la Commissione europea, da un lato, e le istituzioni e soprattutto il Governo di ciascuno Stato membro, dall’altro.

In questo dialogo, la Commissione è chiamata a svolgere un ruolo centrale, mentre il coinvolgimento delle altre istituzioni dell’Unione è decisamente minore. In particolare, il Consiglio (nella sua configurazione ECOFIN) è responsabile solo dell’adozione e delle modifiche di ciascun Piano e partecipa, poi, attraverso il suo Comitato Economico e Finanziario, in funzione consultiva, alla valutazione di ogni richiesta di pagamento, supervisionando così l’esito dell’attività svolta dalla Commissione<sup>47</sup>.

Questo dialogo bilaterale tra ciascuno Stato membro e la Commissione non è ovviamente un elemento innovativo in quanto tale, poiché è già stato sperimentato più volte, ad esempio per quanto riguarda gli aiuti di Stato, le procedure di infrazione o, per rimanere in tema di politica fiscale, le procedure relative agli squilibri macroeconomici eccessivi. Come è noto, da tempo l’Unione è popolata da diversi “procedimenti euro-nazionali”, in cui sono coinvolte sia le istituzioni europee sia quelle nazionali e che sono regolati in parte dal diritto dell’Unione e in parte dal diritto nazionale<sup>48</sup>. Ciò che sembra nuovo è che il dialogo bilaterale rela-

del Consiglio, cfr. D. BOCKHORST, *The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for its Post-Pandemic Transformation*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, n. 1, 101-117, spec. 108.

<sup>46</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., VI, e L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino 2024, 15 s.

<sup>47</sup> Si veda l’art. 24 del Regolamento 2021/241. Il Comitato economico e finanziario è un organo consultivo del Consiglio composto da funzionari di alto livello dei ministeri delle finanze nazionali.

<sup>48</sup> Sul concetto di procedimenti euro-nazionali cfr. A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *www.rivistaaic.it*, 2015, n. 1, spec. 4 s.; e

tivo all'attuazione del RRF avviene in modo generalizzato e sistematico, con un'alta frequenza di contatti<sup>49</sup>; e altresì che esso riguarda direttamente non, come negli altri casi, questioni relative all'attuazione o alla conformità al diritto dell'Unione, ma politiche di riforma (e dunque, spesso, atti normativi) e investimenti di ciascuno Stato membro. Quindi, misure "nazionali", come tutte quelle incluse nei Piani devono essere qualificate, ancorché concordate e condivise con le istituzioni dell'Unione.

Come anticipato, il dialogo bilaterale è necessario in ogni fase del RRF. In primo luogo, nell'elaborazione dei Piani, dove al momento della predisposizione del Piano ogni Stato membro può chiedere alla Commissione di organizzare uno scambio di buone pratiche attraverso gli strumenti di supporto tecnico (Technical Support Instruments-TSI)<sup>50</sup>; inoltre, e soprattutto, la valutazione del Piano va effettuata dalla Commissione "in stretta collaborazione con lo Stato membro interessato"<sup>51</sup>. In secondo luogo, nella modifica dei Piani, poiché in questo caso spetta allo Stato membro "presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio", eventualmente anche in questa ipotesi richiedendo un supporto tecnico<sup>52</sup>; in caso di rifiuto da parte della Commissione, lo Stato membro ha la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un mese<sup>53</sup>. In terzo luogo, nel processo di attuazione, disciplinato sì con minore dettaglio, ma forse – per i motivi che verranno illustrati a breve – la fase più importante: qui è prevista solo una reazione formalizzata da parte dello Stato membro, in caso di valutazione negativa da parte della Commissione, attraverso la consueta presentazione delle proprie osservazioni entro un mese da tale valutazione. Ma in realtà la

N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2020, n. 9, 1 s. Nonché, con riferimento appunto al PNRR, G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Bologna 2022, 137 s.; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 4, 725 s.; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, cit., 175 s.

<sup>49</sup> Tanto per dare un'idea, il dialogo a livello tecnico avviene più volte alla settimana, o addirittura ogni giorno, attraverso incontri online e lo scambio di documenti scritti, e piuttosto spesso anche a livello politico, in modo formale o informale.

<sup>50</sup> Art. 18(5) Regolamento 2021/241.

<sup>51</sup> Art. 19(1) Regolamento 2021/241.

<sup>52</sup> Art. 21(1) Regolamento 2021/241.

<sup>53</sup> Art. 21(3) Regolamento 2021/241.

fase di attuazione è gestita da ciascuno Stato membro in stretta e costante collaborazione con la Commissione.

I protagonisti di questo dialogo sono, all'interno della Commissione, l'apposita Task Force RECOVER, istituita il 16 agosto 2020 presso il Segretariato Generale, alle dirette dipendenze della Presidente della Commissione. È questa Task Force, che lavora in stretta collaborazione con la DG Affari economici e finanziari e che coinvolge regolarmente le diverse DG responsabili delle singole misure affrontate dai Piani, a sostenere e a valutare l'attività di tutti gli Stati membri. Da parte degli Stati membri, le scelte in termini di responsabilità istituzionali nella gestione e nell'implementazione del Piano sono state varie, a seconda delle caratteristiche del Piano presentato, ma altresì della forma di governo e degli equilibri politici di ciascuno di essi: normalmente, comunque, il dialogo coinvolge la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze e la struttura competente per gli affari europei<sup>54</sup>.

I contenuti di questo dialogo bilaterale non sono resi pubblici, ma è facile supporre che il confronto che così ha luogo abbia contribuito non poco a determinare il contenuto dei numerosi atti giuridici (leggi, regolamenti, atti amministrativi, direttive, circolari, etc.) adottati per garantire l'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti da ciascun Piano.

#### 4. *Il dialogo bilaterale come caratteristica distintiva del “metodo di governo euro-nazionale”*

Naturalmente, l'affidamento di un ruolo così significativo a procedure dialogiche e bilaterali con ciascuno Stato membro presenta aspetti negativi, anzitutto per quanto riguarda la marginalizzazione dei parlamenti nazionali e delle autonomie territoriali. È difficile determinare con esattezza l'entità di questi inconvenienti, essenzialmente perché essi variano a seconda degli ordinamenti giuridici di ciascuno Stato membro e anche della loro cultura politica e istituzionale, ma sembra evidente che è estremamente difficile per i parlamenti e per le autonomie territoriali non solo prendere parte a questi dialoghi, ma persino disporre di un quadro chiaro e aggiornato di quanto accade nell'ambito di essi: non esiste un

<sup>54</sup> Per prime analisi comparate cfr. G. MOCAVINI, G. NAPOLITANO (a cura di), *I piani nazionali di ripresa e resilienza in prospettiva comparata*, IRPA, Roma 2021, e G. D'ARIGO, P. DAVID, *Next Generation Eu e Pnrr italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Soveria Mannelli 2022.

resoconto di quanto viene trattato durante questi scambi e negoziati interistituzionali. L'unico documento pubblico è la valutazione della Commissione sul "conseguimento soddisfacente" di *milestone* e *target* (c.d. *assessment*), che viene pubblicata nel momento in cui la Commissione richiede il parere del Comitato economico e finanziario (il quale resta invece privo di ogni forma di pubblicità).

Un altro elemento che è stato spesso presentato come un difetto di questo dialogo bilaterale è il fatto che la valutazione della Commissione sembra talvolta dipendere da ragioni politiche non esplicitate, più che da un'analisi oggettiva e trasparente riguardo al rispetto dei requisiti previsti per ogni *milestone* e *target*. In effetti, il peso di alcuni elementi più discrezionali e persino di natura politica nella valutazione effettuata dalla Commissione è piuttosto normale, soprattutto in considerazione della natura ibrida di questa istituzione<sup>55</sup> e discende quasi naturalmente da una procedura dialogica instaurata con ciascuno Stato membro, la quale tende inevitabilmente ad assumere un'attitudine negoziale<sup>56</sup>.

A titolo esemplificativo, potrebbe anche essere utile e in linea con gli obiettivi di fondo del RRF che in alcuni casi, soprattutto nelle fasi iniziali del processo di attuazione del Piano, la Commissione mostri una certa flessibilità, prendendo in considerazione, ad esempio, pure dichiarazioni di intenti, tabelle di marcia, "*memorandum of understanding*" e documenti simili, naturalmente non come veri e propri sostituti del rispetto formale dei singoli elementi della *milestone* – che sono ovviamente tutti richiesti – ma come fattori ausiliari e complementari, al fine di misurare e apprezzare lo sforzo messo in atto dalle istituzioni nazionali per realizza-

<sup>55</sup> Sulla Commissione europea come istituzione politica e tecnica si vedano, in termini generali, J. MENDES, *Executive Discretion in the EU: Between National Traditions and EU Law*, in EAD. (ed.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law*, Oxford 2019, 3-20, A. WILLE, *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*, Oxford 2013, spec. 57 s., nonché E. GIANFRANCESCO, *Un approccio costituzionalistico alla Commissione europea. Alcuni profili rilevanti*, in *Diritto e società*, 2021, n. 1, 1-46. Con riguardo alle attività svolte sui PNRR cfr. M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto costituzionale*, 2022, n. 2, 31-49, A. MAGLIARI, *Capacità fiscale europea e debito pubblico comune: la Commissione come nuovo Tesoro sovranazionale?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, n. 4, 971-994, nonché, volendo, C. FASONE, N. LUPO, *The Role of the Commission in Implementing the National Recovery and Resilience Plans, Between Confidentiality and Transparency, in Strengthening the rule of law as an outcome of the pandemic crisis?*, edited by N. Lupo, G. Piccirilli, RED-SPINEL Working Paper, 2025, 17-28.

<sup>56</sup> Sull'importanza dei negoziati nell'Unione europea, e su come essi si svolgono, cfr., per tutti, N. VEROLA, *Il punto d'incontro. Il negoziato nell'Unione Europea*, Roma 2020.

re le misure concordate e per accompagnare nelle fasi successive questo sforzo, onde garantire il raggiungimento degli obiettivi del Piano. Nel prosieguo dell’attuazione del Piano, infatti, alla Commissione non mancano certo strumenti idonei a verificare il rispetto degli impegni assunti, tra l’altro grazie alle potenzialità dello strumento del c.d. “*reversal*”, che consente alla Commissione di sospendere i pagamenti e persino di chiedere e ottenere la restituzione delle somme già versate<sup>57</sup>.

Occorre considerare che le *milestone* e i *target*, come definiti nei Piani, devono essere innanzitutto interpretati, prima di iniziare ad essere attuati, e continuano a richiedere una sorta di costante reinterpretazione durante l’intero processo di attuazione. Questa attività interpretativa è in effetti al centro del dialogo bilaterale, con lo Stato membro normalmente chiamato a dire la prima parola su come vorrebbe interpretare e attuare la misura. Immediatamente dopo, spetta alla Commissione valutare, in via informale, se questa attuazione prospettata sia accettabile da parte sua; e, in caso negativo, consigliare ed eventualmente persuadere lo Stato membro su come attuarla meglio onde ricevere una valutazione positiva sul “conseguimento soddisfacente” della *milestone* o del *target* in questione. Questo dialogo bilaterale conduce normalmente a un’interpretazione condivisa, cioè a un’intesa su come attuare la *milestone* o il *target*. Tuttavia, ciò non accade sempre, e in queste ipotesi più critiche diventa inevitabile un coinvolgimento del livello politico – che normalmente è solo informato sull’evoluzione del dialogo bilaterale così come si sviluppa a livello tecnico – al fine di sciogliere i disaccordi e possibilmente trovare un equilibrio complessivo riguardo ai punti di forza e di debolezza legati al processo di attuazione delle diverse misure incluse in una singola rata. Non va poi dimenticato che, specie ove emergano per tempo difficoltà nella realizzazione di *milestone* e *target*, questi possono essere oggetto di modifica, ovviamente concordata tra Stato membro e Commissione, prima di essere sottoposta al Consiglio, secondo lo schema che si è prima ricordato: un’ipotesi che all’inizio era parsa remota ed eccezionale,

<sup>57</sup> Un *reversal* si ha allorché una *milestone* o un *target* che era stato in precedenza correttamente indicato come conseguito in modo soddisfacente (e lo Stato membro aveva ricevuto il corrispettivo pagamento) non può più considerarsi tale, per effetto di una condotta, attiva o omissiva, imputabile allo Stato membro in questione. Sul punto si veda l’allegato 2 alla comunicazione della Commissione del 19 settembre 2023: “*On the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward*” – COM(2023) 545 final (<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0545>), su cui, volendo, N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate*, cit., 14 s.

e che è invece divenuta sempre più frequente, e persino auspicata dalla Commissione, che la tende a ritenere decisamente preferibile rispetto al mancato conseguimento di *milestone* e *target*.

Infine, laddove durante la valutazione di una rata persistano o emergano problemi che potrebbero comprometterne la valutazione positiva da parte della Commissione, il dialogo bilaterale continua anche dopo la presentazione della richiesta di pagamento: una fase in cui lo Stato membro è spesso invitato a porre rimedio ai problemi evidenziati dalla Commissione, modificando le riforme già compiute o integrando le misure già adottate per attuare le *milestone* e i *target*. Una prova di questa ultrattività del dialogo bilaterale, che, pur in assenza di una previsione in tal senso nel Regolamento 2021/241, continua anche dopo che lo Stato membro ha presentato una richiesta di pagamento, quindi dopo che ha dichiarato che tutte le *milestone* e i *target* inclusi in quella rata erano stati conseguiti in misura soddisfacente, è offerta dal fatto che le valutazioni positive emesse dalla Commissione spesso citano come “*evidence provided*” anche atti giuridici e documenti emessi in una data posteriore a quella in cui è stata inviata la richiesta di pagamento: atti e documenti che, evidentemente, non avrebbero potuto essere allegati alla richiesta di pagamento per sostenere una valutazione positiva da parte della Commissione.

## 5. Conclusioni

Tra coloro i quali hanno sottolineato la novità del “metodo di governo” adottato per il RRF non vi è concordia nel proporre una denominazione. Come si accennava, alcuni hanno parlato di un “*planning method*”, sottolineando come esso sia incentrato su documenti programmatici<sup>58</sup>. Altri hanno fatto riferimento ad una “*new legal technology*”, ponendo perciò l’accento sulla dimensione giuridico-normativa del fenomeno<sup>59</sup>.

La lettura che qui si è proposta ha messo in primo piano soprattutto la dimensione procedurale di tipo dialogico-bilaterale che si sviluppa in tutte le fasi del procedimento relativo al RRF e in cui sono coinvolte, in posizione-chiave, le istituzioni che compongono l’esecutivo dell’Unione, assieme agli organi costituzionali e le amministrazioni di ciascuno Stato membro. Da qui la possibile denominazione di “metodo di governo

<sup>58</sup> Cfr. P. DERMINE, *The Planning Method*, cit.

<sup>59</sup> Cfr. F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, cit.

euro-nazionale”, per identificare, appunto, questo nuovo metodo di governo, in qualche modo a cavallo tra “metodo comunitario” e “metodo intergovernativo”, che qui si è provato ad analizzare, nei suoi presupposti e in quelle che si ritengono essere le sue caratteristiche essenziali. Nella consapevolezza che il suo affiancamento rispetto agli altri due metodi, che ovviamente persistono per altre politiche, e il suo sviluppo, con l'estensione a nuovi settori – si pensi anzitutto al Patto di stabilità e crescita, come riformato nell'aprile 2024, o alla riforma della politica di coesione attualmente *in itinere* – sta determinando mutamenti destinati a incidere non marginalmente sui delicati e complessi equilibri che contraddistinguono l'applicazione del principio di separazione dei poteri e, in definitiva, la “forma di governo” europea, com'è noto strettamente intrecciata a quelle dei suoi Stati membri.

