

LE POLITICHE DI INTERVENTO PUBBLICO IN ECONOMIA DELL'UNIONE EUROPEA DOPO IL NGEU

EDOARDO GIOVANNELLI

POLITICHE DI PIANIFICAZIONE E POTERE AMMINISTRATIVO EUROPEO NELL'EPOCA DELLE CRISI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La riemersione delle pianificazioni nell'Unione europea. – 3. Un potere condiviso tra le amministrazioni dell'Unione europea e degli Stati membri. – 4. Alcune considerazioni di sintesi. In particolare, sull'effettività del sindacato giurisdizionale.

1. Premessa

Il diritto europeo sta attraversando un periodo di profonda trasformazione, stimolato prevalentemente dalla necessità di reagire alle crisi e ai fallimenti del mercato e della regolazione che hanno colpito l'Europa negli ultimi anni, nonché dall'esigenza di adeguarsi al rinnovamento degli scenari geopolitici in atto.

Un significativo fattore di trasformazione si rinviene nell'affermazione politica di nuovi obiettivi. Per percepire la rilevanza del fenomeno, è sufficiente evidenziare come l'Unione europea abbia recentemente collocato al vertice dei propri programmi di azione le transizioni ecologica e digitale (c.d. transizioni gemelle), scarsamente considerate nelle precedenti stagioni dell'integrazione¹.

L'urgenza di conseguire efficacemente tali obiettivi e di rispondere prontamente alle diverse emergenze ha poi sospinto la trasformazione in un'ulteriore direzione, mirante al radicamento di nuovi modelli giuridici di azione pubblica.

¹ Come rilevato da M. Clarich, *Concorrenza, regolazione e intervento dello Stato nell'economia*, in *Riv. int. dir. amm. pubbl.*, 2023, 129, l'ideazione del *Green Deal* non dipende da un fallimento nel mercato o nella regolazione, quanto da un «cambiamento di volontà» determinato dall'acquisita consapevolezza politica e civica dell'obiettivo di salvataggio del pianeta. Per quanto riguarda la digitalizzazione, il processo è stato avviato già a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, ma una «accelerazione radicale» si è avuta in seguito alla pandemia; così B. Marchetti, *Amministrazione digitale*, in *Enc. dir. Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2021, 75 ss.

A tal proposito, in ambito europeo riemerge la ciclica esigenza di espandere l'intervento dei pubblici poteri in campo economico², come sta avvenendo, ad esempio, con l'avvio di una nuova politica industriale europea³. Così, l'ordinamento europeo ha attribuito nuovamente importanza ai meccanismi di pianificazione⁴, i quali per anni erano risultati recessivi rispetto a un approccio dei pubblici poteri all'economia basato essenzialmente sulla regolazione⁵.

² In termini generali, cfr., *ex multis*, A. Morrone, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, 2023, 269 ss.; G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022; e M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Bari-Roma, Laterza, 2020.

³ Pur essendo stata concepita nei trattati, la politica industriale europea si è rivelata fino all'epoca recente relativamente inefficace. In questo periodo, dopo anni di spinte liberiste, è infatti tangibile l'influenza esercitata dagli Stati nell'indirizzare le imprese e il mercato verso finalità sociali. Sull'argomento, si vedano E. Bruti Liberati, *La strategia industriale europea tra intervento pubblico finalistico e dinamiche di mercato*, in *Riv. reg. merc.*, 2023, 252 ss., e M. Clarich, *Concorrenza, regolazione e intervento*, cit., 123 ss. Evidenzia lo scarso sviluppo della politica industriale europea, sul quale è destinato ad incidere il *Green Deal*, E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 133 s.v. anche C. Scarpa, *Cosa c'è di nuovo nella "nuova" politica industriale europea?*, in *Riv. reg. merc.*, 2024, 411, il quale analizza come gli interventi dell'Unione europea nel settore industriale si siano limitati per molti anni alla tutela della concorrenza e al contenimento della spesa pubblica, essenzialmente con funzione di «controllore degli interventi degli Stati». A dare linfa alla tendenza di uno sviluppo della politica industriale contribuiscono le proposte avanzate da più istanze tese a rafforzare la politica di sicurezza comune attraverso il piano *ReArm Europe*. L'argomento è illustrato da E. Chiti, *Il rafforzamento della difesa europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2025, 145 ss. La nuova politica industriale europea, rispetto alla tradizione dello Stato interventista e pianificatore degli anni Trenta, è «meno invasiva» e «più rispettosa dell'esigenza di non incidere sui meccanismi del mercato e della concorrenza» (così M. Clarich, *Concorrenza, regolazione e politica industriale nel nuovo contesto geopolitico*, in *Astrid rassegna*, 2025, 24).

⁴ Come ricorda M. D'Alberti, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 3, nella storia recente «i piani sono uno strumento essenziale – certo non l'unico – per la ricostruzione», considerata altresì la loro plurima morfologia: l'Autore rammenta l'ideazione di piani economici generali o settoriali, nonché di piani talvolta imperativi, talaltra indicativi o per obiettivi. Similmente, G.M. Esposito, *Il governo delle programmazioni*, Bologna, il Mulino, 2019, 47 ss. Vedasi anche F.D'Angelo, *PNRR, infrastrutture e attività amministrativa di esecuzione*, in *Dir. amm.*, 2025, 148, il quale sottolinea come «il PNRR abbia riannominato [...] l'istituto della pianificazione economica per obiettivi in campo amministrativo, richiamando alla memoria esperienze di lunghi decenni oramai trascorsi».

⁵ Le strategie pianificatorie sono anche al centro dei rapporti «Letta» e «Draghi» sul futuro del mercato unico e della competitività europea consegnati alla Commissione UE. V. E. Letta, *Much more than a market. Speed, security and solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, 2024, e M. Draghi, *The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for Europe*, 2024; i due rapporti possono trovarsi, rispettivamente, nel sito *internet* del Consiglio e della Commissione europea. Quanto

Nel presente contributo si prenderanno in considerazione in prevalenza le ricadute sul sistema dell'amministrazione europea: seguendo un processo induttivo che prende spunto da alcuni modelli tratti dalla legislazione europea più recente (specificamente relativa al Next Generation EU e al Green Deal), si tenterà di fornire un'analisi complessiva del "nuovo" fenomeno pianificatorio.

2. La riemersione delle pianificazioni nell'Unione europea

Negli ultimi anni, la tendenza dell'Unione europea a concentrarsi principalmente sulla regolazione economica e sulla vigilanza delle regole in materia di concorrenza e di aiuti di Stato ha subito una flessione⁶. La crisi del debito sovrano prima, la pandemia⁷ e la guerra in Ucraina poi, unite, fra l'altro, ai cambiamenti indotti dalla transizione ecologica e da quella digitale, hanno ingenerato tra i principali attori europei la convinzione che un intervento pubblico nell'economia fosse inevitabile al fine di assicurare un efficace sostegno socio-economico ai privati e che, perciò, si rendesse necessario tornare a sviluppare delle politiche pianificatorie⁸.

alla distinzione teorica tra regolazione e pianificazione, afferma M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2008, 155 ss., che «si può ricondurre al tipo ideale della regolazione amministrativa ogni misura che presupponga la spontaneità dei processi economici e si proponga di orientarne solo indirettamente e dall'esterno il corso in vista di finalità di interesse generale, mentre si riporta al tipo della pianificazione ogni misura che presupponga un fine di interesse generale da realizzare, prestabilisca le condizioni necessarie perché quel fine possa dirsi realizzato e si proponga di conformare direttamente i processi economici alle condizioni ipotizzate».

⁶ Cfr. F. Donati, *La regolazione economica nel nuovo modello europeo di disciplina dei mercati*, in *Riv. reg. merc.*, 2024, 361 ss. Ciononostante, anche nell'ultimo periodo si sono avuti interventi regolatori di rilievo. Basti pensare al *Digital Market Act* (reg. Ue n. 1925/2022 del Parlamento europeo e del Consiglio «relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale») e al *Digital Services Act* (reg. Ue n. 2065/2022 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 «relativo a un mercato unico dei servizi digitali»).

⁷ Sulla decisiva portata della pandemia nel dischiudere le porte a un nuovo paradigma di intervento pubblico nell'economia, v.A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, 2024, 67 ss.

⁸ In generale, segnalava M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, 629, che il termine "pianificazione", nel suo senso logico, identifica, da un lato, l'attività consistente nella composizione di piani (la quale, da sempre e in varia misura, ha caratterizzato le attività umane e quelle delle amministrazioni pubbliche), e, dall'altro lato, il risultato di tale attività. Sulle pianificazioni, cfr., *ex multis*, G. Miele, *Problemi costituzionali*

Rispetto ad altri modelli già sperimentati a partire dalle prime politiche della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), i nuovi sistemi di pianificazione contemplano una propensione netta per approcci specifici per Paese (*Country-Specific*), e si fondano su piani condivisi che vengono disegnati dagli Stati sotto il controllo costante della Commissione e del Consiglio.

Il modello seguito, infatti, è simile a quello sviluppato nell'ambito della politica economica e monetaria⁹. In tale settore, come è noto, inizialmente si sono iniziati a fissare precisi parametri per garantire la sostenibilità finanziaria dei conti pubblici degli Stati; in seguito, sono stati concepiti strumenti progressivamente più stringenti. Il processo è culminato nel 2011 con l'introduzione di un nuovo procedimento, il c.d. semestre europeo, per coordinare e sorvegliare l'attuazione delle politiche di bilancio¹⁰. Questo strumento consente all'Unione europea di garantire l'osservanza dei vincoli quantitativi di bilancio e di indirizzare le riforme nazionali sul piano qualitativo, e si connota per una scansione procedurale singolare e complessa fino ad allora inedita. Il semestre europeo si articola infatti in diverse fasi, che con estrema sintesi possono essere così riassunte: 1) la Commissione e il Consiglio fissano le priorità economiche e di bilancio che gli Stati devono

ed amministrativi della pianificazione economica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 782 ss.; A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di comunità, 1963; G. Mor, *Programmazione economica e pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1969; V. Bachelet, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1975; S. Cassese, *Tipologia della programmazione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, I, diretto da F. Galgano, Padova, 1977; E. Picozza, *Vicende e procedure della programmazione economica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, cit.; M. Carabba, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, 1113 ss., e *Id.*, *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1997; G. Palma, *Economia pubblica e programmazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1988; G. Abbamonte, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, agg. II, Milano, Giuffrè, 1998, 796 ss.; M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia*, cit.; N. Rangoone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, il Mulino, 2007.

⁹ Sull'espansione dei poteri dell'Unione europea in seguito alla crisi economico-finanziaria, si veda E. Chiti, *In the Aftermath of the Crisis: The EU Administrative System between Impediments and Momentum*, in *EUI Working Papers, Law*, 2015, n. 13. In parallelo, l'applicazione delle regole sugli aiuti di Stato è stata temporaneamente sospesa. Sul tema, vedasi M. Clarich, *Concorrenza, regolazione e politica industriale*, cit., 17, e *Id.*, *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, in *Giur. comm.*, 2017, 702 ss.

¹⁰ È tramite questo sistema che l'Unione mira a garantire l'osservanza dei vincoli quantitativi di bilancio europei, e, al tempo stesso, ad indirizzare gli Stati membri verso l'adozione delle riforme necessarie sul lato qualitativo, come illustrato da L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2024, 74 ss.

considerare; 2) le istituzioni statali, seguendo tali indicazioni, predispongono dei programmi di stabilità finanziaria e di riforme da trasmettere alla Commissione; 3) la Commissione esamina i piani ed emana le raccomandazioni specifiche per paese (cc.dd. Country-Specific Recommendations) affinché gli Stati possano adeguarvi le proprie azioni.

Anche le pianificazioni che l'Unione europea sta sviluppando in questi anni seguono a grandi linee tale impostazione. Tanto ciò è vero che esse vengono definite “co-pianificazioni” o “pianificazioni multilivello” per indicare il forte intreccio tra il livello nazionale e il livello unionale della scelta. Si parla, alternativamente, di “doppie programmazioni”, esattamente per indicare quel fenomeno per cui il Parlamento e il Consiglio dell'Unione europea, su impulso della Commissione, determinano le priorità, gli obiettivi, i criteri generali da seguire nell'adozione delle misure attuative e, complessivamente, l'indirizzo politico-amministrativo¹¹, affidando agli Stati membri il compito di adottare una seconda «ulteriore pianificazione, su scala nazionale, e quindi determinare, gestire ed eseguire in concreto»¹² le misure attuative, per poi giungere a una fase di valutazione dei piani (e, più avanti, della loro attuazione) da parte delle istituzioni europee. Tali procedimenti si riscontrano ampiamente nelle normative attinenti al Green Deal e al NextGen EU.

Concentrandoci sugli aspetti più tecnici delle procedure in questione, è possibile rilevare che, nell'esame dei piani, tali istituzioni (specialmente la Commissione) svolgono, a seconda dei casi, una duplice funzione. Talvolta queste esercitano dei poteri aventi efficacia vincolante per gli Stati, mentre in altre ipotesi la loro sfera d'influenza si limita all'emanazione di pareri o raccomandazioni privi di tale efficacia (sebbene esse possano avere una capacità d'influenza indiretta).

Si considerino adesso alcune disposizioni normative per percepire più da vicino il fenomeno appena descritto.

Dal contesto del Green Deal possono ricavarsi alcuni modelli icastici della tendenza in oggetto¹³. Ad esempio, ai sensi del regolamento «sulla

¹¹ Sul concetto di indirizzo politico e amministrativo, ancora attuali sono gli insegnamenti di E. Picozza, *L'attività di indirizzo della pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1988, ai quali si rinvia.

¹² Così, in relazione al *Green Deal*, D. Bevilacqua, *Il Green New Deal*, Milano, Giuffrè, 2024, 129.

¹³ Difatti, tra le diverse “leve” su cui esso è imperniato, spiccano la realizzazione di politiche pubbliche *ad hoc* e lo sviluppo di una nuova politica industriale, da attuarsi proprio attraverso la predisposizione di piani. Sebbene l'architettura del *Green Deal* possa individuarsi nel “macro-obiettivo” della neutralità climatica, gli obiettivi sono per vero assai più numerosi, spaziando dall'economia circolare alla tutela della biodiversità, come evidenziato già nella

governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima»¹⁴, la politica energetica è concepita per svolgersi tramite una programmazione multilivello, in cui, similmente a quanto avviene nel semestre europeo, all'Unione europea spetta la determinazione dell'indirizzo e l'approvazione dei piani, mentre le azioni concrete vengono lasciate agli Stati membri¹⁵. Di talché, gli Stati sono tenuti a sottoporre alla Commissione i cc.dd. piani integrati per l'energia e il clima (PNIEC)¹⁶; a quel punto, la Commissione valuta la coerenza dei piani con le strategie dell'Unione e, ove non li ritenga coerenti con gli obiettivi climatici unionali, può emanare le già menzionate raccomandazioni specifiche per Paese¹⁷. Tale valutazione viene poi svolta anche *in itinere*, per accertare con periodicità la coerenza delle azioni nazionali agli obiettivi unionali. Gli Stati membri devono tenere in massima considerazione le raccomandazioni della Commissione e, ove intendano discostarsene, devono motivare adeguatamente le ragioni della scelta.

Un esempio analogo si rinviene in un'altra rilevante normativa adottata nell'ambito del Green Deal, il c.d. Nature Restoration Law, introdotto con reg. Ue n. 1991/2024¹⁸, attinente al ripristino degli ecosistemi¹⁹ e della biodiversità²⁰. Quest'ultimo, già nei considerando, sottolinea come l'obiettivo

originaria Comunicazione che ha tratteggiato i punti fondamentali del *Green Deal*: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final. In argomento, si vedano, per un inquadramento generale, E. Chiti e D. Bevilacqua, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, il Mulino, 2024, e D. Bevilacqua, *Il Green New Deal*, cit.

¹⁴ Reg. Ue n. 1999/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, «sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima».

¹⁵ Si veda S. Amoroso, *La conversione energetica delle centrali elettriche quale misura di attuazione del PNIEC e del PNRR*, in AA.VV., *Energie rinnovabili e piano nazionale di ripresa e resilienza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, e F. Donati, *Il Green Deal e la governance europea: l'espansione del ruolo di coordinamento della Commissione e il ruolo degli Stati membri*, in *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, a cura di E. Bruti Liberati, M. De Focatiis e A. Travi, Milano, Wolters Kluwer, 2022, 55 ss.

¹⁶ Secondo M. Clarich, *Energia*, in *Enc. dir.*, III, Milano, Giuffrè, 2022, 442, proprio nell'obbligo per gli Stati di adottare i PNIEC si sostanzia «l'impostazione di politica industriale (o di dirigismo economico) del *Green Deal*».

¹⁷ È l'architettura disegnata dal regolamento sulla governance eurounitaria dell'energia; reg. Ue n. 1999/2018, art. 9.

¹⁸ Reg. Ue n. 1991/2024 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 «sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869».

¹⁹ Sulla rilevanza della specifica finalità nel *Green Deal*, v. E. Chiti, *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. reg. merc.*, 2022, 468 ss.

²⁰ Sulla cui tutela, cfr., *ex multis*, A.M. Chiariello, *La funzione amministrativa di tutela*

primo dell'azione europea consista nel garantire la biodiversità e dei processi di gestione efficaci, capaci di affrontare il cambiamento di uso del suolo e del mare, attraverso una «pianificazione territoriale partecipativa» che investa tutti i settori²¹. Più precisamente, per conseguire le finalità del regolamento (ripristino degli ecosistemi), è previsto che ciascuno Stato prepari un piano nazionale di ripristino da presentare alla Commissione. In seguito, analogamente a quanto visto *supra*, la Commissione ne valuta il contenuto formale e sostanziale (in stretta collaborazione con lo Stato) ed esprime un giudizio. Questo potrà contenere delle osservazioni che gli Stati sono invitati a recepire prima dell'approvazione della versione definitiva del documento²².

Le pianificazioni europee vengono altresì in rilievo, con modalità diverse, in relazione a un'altra tipologia di normativa collegata al Green Deal. Specificamente, s'intende qui riferirci a quei procedimenti destinati all'erogazione di fondi in favore degli Stati e dei propri operatori per mitigare i costi economici e sociali causati dalla transizione verde. La diversità rispetto ai PNIEC e ai piani per il ripristino della natura si risolve nel fatto che, in questo caso, i poteri dell'Unione europea (*id est*, della Commissione) nell'approvazione dei piani nazionali sono vincolanti. La trama seguita è quella della condizionalità (positiva), ai sensi della quale la concessione di aiuti viene subordinata al soddisfacimento di certi requisiti²³.

della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, e L. Del Corona, *La tutela della biodiversità: dal diritto internazionale alla Costituzione, in federalismi. it*, 2023, n. 2.

²¹ Reg. Ue n. 1991/2024, considerando n. 4.

²² Reg. Ue n. 1991/2024, artt. 14-19.

²³ Questa è la definizione del concetto data da C. Pinelli, *I temi della condizionalità nel negoziato sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, in *Centro studi sul federalismo*, aprile 2018, 4, disponibile nel sito www.fondazioneccsf.it. Guardando alla dottrina straniera, si osserva come le tesi siano sostanzialmente simili; così, per citare un esempio, secondo P. Dermine, *The planning method: an inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *CMLR*, 2024, 973 s., «the plan is then embedded in a clear logic of (positive) conditionality, in a philosophy of financial incentivization, where money is used as a stimulus to prompt and reward the implementation of the plan (and *in fine* the pursuit of the Union's policy goals), and compliance with its injunctions and observance of its rules, in fields as diverse as economic and fiscal policy, environmental law or fundamental values protection». Ultimamente, l'esempio più rilevante di condizionalità sviluppata dall'Unione europea concerne il rispetto della *rule of law*, che si riscontra in maniera significativa nel *Next Generation EU* (su cui si veda G. Tropea, *La condizionalità tra 'rule of law' e 'rule by law': governamentalità neoliberale o astuzia della ragione europea?*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2025, 53 ss., il quale definisce la condizionalità come «una precisa modalità di esercizio del potere che si fonda essenzialmente sul controllo delle risorse da parte di un soggetto in genere di natura pubblica, e che implica la creazione di obbedienza o almeno consenso in un altro soggetto»). È comunque bene chiarire

Un rilevante esempio di un procedimento del genere si ritrova nella procedura per le erogazioni di cui al c.d. fondo sociale per il clima (Fsc)²⁴, la quale prevede che la Commissione compia una valutazione sui piani predisposti dagli Stati. Successivamente, la valutazione della Commissione si traduce in un atto di esecuzione contenente un'indicazione (fra le altre cose) in ordine alle misure e agli investimenti che lo Stato deve attuare, alla dotazione finanziaria assegnata e alle modalità di monitoraggio²⁵.

Questa procedura è prevista anche per accedere alle risorse del c.d. fondo per la transizione giusta (EJTF)²⁶.

Il più significativo modello di governo europeo basato sulla pianificazione di quest'ultimo tipo è costituito dal Next Generation EU²⁷. In considerazione dell'insuperabilità delle critiche rivolte alle tradizionali programmazioni, ritenute ormai obsolete, con il NextGen EU ed il Recovery Fund²⁸ le istituzioni europee hanno avvertito l'esigenza di realizzare un paradigma innovativo, capace di subordinare le erogazioni di risorse finanziarie al raggiungimento di risultati concreti sul lato delle riforme e degli investimenti²⁹.

che numerose e ulteriori sono le ipotesi di condizionalità contemplate dalla legislazione europea. Sulla condizionalità della spesa unionale, cfr. V. Viță, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in 19 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* (2017).

²⁴ Reg. Ue n. 955/2023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 «che istituisce un Fondo sociale per il clima».

²⁵ Reg. Ue n. 955/2023, art. 17.

²⁶ Reg. Ue n. 1056/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 «che istituisce il Fondo per una transizione giusta».

²⁷ Tale strumento, paragonato a un'iniziativa Keynesiana, a causa del peculiare sistema di allocazione delle risorse, ha consolidato il metodo di governo europeo basato sulla pianificazione. In questo senso P. Dermine, *The planning method: an inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, cit., 966.

²⁸ Il NGEU è stato introdotto con reg. Ue n. 2094/2020 del Consiglio del 14 dicembre 2020 «che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19», mentre il c.d. dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato disciplinato, anche in relazione al procedimento euro-nazionale di attuazione, con reg. Ue n. 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 «che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza».

²⁹ Si è così concretato un «*new mode of EU policymaking*». Sul punto, v. L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 80. Come rilevato da J. Zeitlin, D. Bokhorst e E. Eihmanis, *National recovery and resilience plans*, in *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, a cura di F. Fabbrini e C.A. Petit, Cheltenham, Edward Elgar, 2024, 144, rispetto alle raccomandazioni specifiche per paese concepite storicamente nell'ambito del semestre europeo, la grande innovazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza è data dal collegamento delle riforme strutturali con investimenti complementari volti a creare un impulso per la loro attuazione attraverso la fornitura di incentivi finanziari.

Anche secondo tale schema, l'azione pubblica risulta bipartita in un momento sovranazionale della scelta, in cui l'Unione europea identifica gli obiettivi dei piani e gestisce la distribuzione dei fondi, e in un momento nazionale, in cui spetta agli Stati attuare in concreto le riforme e gli investimenti previsti nei piani, con un notevole margine di manovra concernente i mezzi dell'azione. A caratterizzare l'articolata procedura *de qua* è la particolare interconnessione tra le funzioni eurounitarie e quelle statali, le quali vengono ad essere esercitate all'esito di un diffuso dialogo tra istituzioni nazionali e dell'Unione. Difatti, nonostante i piani nazionali di ripresa e resilienza siano formalmente adottati dagli Stati, questi sono valutati preliminarmente dalla Commissione quanto alla loro pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza³⁰, e, solo qualora la valutazione dia esito positivo, i singoli piani giungono dinanzi al Consiglio dell'Unione europea per l'approvazione esecutiva³¹. Diversamente, se la valutazione è negativa, il procedimento di approvazione dei piani nazionali si arresta fino a un'eventuale modifica degli stessi, che, ad ogni modo, deve essere approvata dalla Commissione e dal Consiglio.

A distinguere i procedimenti che regolano il Next Generation e i due fondi esaminati (Fsc ed EJTF) dagli altri strumenti pianificatori illustrati in precedenza è proprio la condizionalità della coerenza agli obiettivi fissati dalla Commissione dei piani per l'erogazione delle risorse³². Condizionalità che rende singolare il funzionamento di questi metodi: il potere vincolante della Commissione è strumentale a realizzare delle operazioni di incentivazione e non impone una diretta conformazione dell'attività e delle situazioni soggettive degli amministratori³³.

³⁰ Reg. Ue n. 241/2021, art. 19.

³¹ Reg. Ue n. 241/2021, art. 20.

³² Un simile schema governa anche il c.d. piano *REPowerEU* (reg. Ue n. 435/2023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 «che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza». Il piano, concepito dopo l'inizio della guerra in Ucraina, mira a svincolare la dipendenza dell'Ue dalle risorse energetiche russe (combustibili fossili) attraverso la diversificazione degli approvvigionamenti e l'accelerazione della transizione verso l'energia pulita).

³³ Perciò, la condizionalità non equivale all'imperatività tipica delle pianificazioni degli anni Sessanta e Settanta. Per A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, cit., 53 s., la pianificazione avrebbe acquisito efficacia imperativa e vincolante economica a fini sociali, stante la sua funzione di «strumento fondamentale dello stato di azione ugualitaria e solidarista». Ciononostante, Predieri distingue le pianificazioni repubblicane dalle analoghe figure giuridiche tipiche degli ordinamenti collettivisti. L'attuazione delle pianificazioni nei paesi di democrazia popolare, infatti, comporta che «proprietà ed iniziativa privata riconosciute sono [...] limitate quantitativamente».

Questi brevi accenni sono sufficienti per dedurre che il sistema pianificatorio ideato dalla legislazione eurounitaria non costituisce tecnicamente un modello unitario. Nonostante ciò, vi sono alcuni profili che accomunano le diverse esperienze regolatorie sperimentate negli ultimi anni e che costituiscono il nucleo del «nuovo metodo di governo»³⁴.

A balzare all'occhio è la posizione determinante delle istituzioni dell'Unione nella individuazione degli obiettivi da perseguire, concretizzata tramite l'articolazione in maniera rigorosa delle fasi procedurali anche nella loro scansione temporale. Tali obiettivi vengono poi precisati e realizzati in concreto dagli Stati membri, cui è riservata la scelta, attraverso i piani nazionali, dei mezzi più adeguati al raggiungimento dei fini prefissati. Tuttavia, la valutazione finale resta una prerogativa dell'Unione europea.

È stato efficacemente notato che le procedure anzi citate incidono sensibilmente sul sistema istituzionale europeo, sfumando i confini tra azione unionale e azione nazionale e rendendo più incerta la separazione delle competenze tra i vari livelli di governo³⁵. Nella prospettiva del diritto europeo, il metodo sin qui esplicito contribuisce ad aumentare la centralità della Commissione nella costituzione europea, dachché appare tangibile il dominio della stessa, con conseguente parziale ridimensionamento delle sfere del Consiglio.

vamente e qualitativamente, soprattutto per la produzione industriale, inserita in un contesto socio-economico giuridicamente formalizzato e rilevante, che le fa necessariamente retrocedere a forme residuali e transitorie» (ID., *op. cit.*, 70). In termini non dissimili, R. Sacco, *Programmazione economica*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, Torino, Utet, 2013. Relativamente alla differenza tra le vecchie pianificazioni e le nuove (v. L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 83 ss.), con particolare riguardo al PNRR, si è rilevato che quest'ultimo, mentre da un lato riporta alla mente le pianificazioni tradizionali degli anni Sessanta e Settanta, dall'altro è di portata innovativa, giacché «la sua proiezione verso il futuro e verso le nuove generazioni si unisce alla conservazione di alcuni capisaldi della società aperta, su tutti il principio di concorrenza nell'economia sociale di mercato» (F. Cintioli, *Risultato amministrativo, PNRR e contratti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2022, 521 s.). Al netto dell'apparente diversità teleologica tra le vecchie pianificazioni, orientate al raggiungimento dell'uguaglianza sostanziale, e il PNRR, in realtà le due strategie presentano, anche guardando al *Green Deal*, analogie di fondo, poiché l'obiettivo della riduzione delle disuguaglianze e della coesione sociale è fortemente presente, per non dire centrale, anche nelle più recenti programmazioni (v. L. Bartolucci, *op. loc. cit.*). Quindi, si può dedurre che siano gli aspetti procedurali a differenziare maggiormente piani «vecchi» e «nuovi».

³⁴ Sul significato dell'espressione, si veda N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2022, 729 ss.

³⁵ Così P. Dermine, *The planning method*, cit., 979. Pur descrivendo con toni tutt'altro che drammatici l'affermazione del *planning method*, il saggio evidenzia come questo contribuisca ad oscurare la divisione dei poteri nell'Unione europea e, in tal modo, complichino l'attribuzione della responsabilità politica tra i diversi centri di potere.

3. Un potere condiviso tra le amministrazioni dell'Unione europea e degli Stati membri

Dall'analisi degli elementi di contatto che distinguono le procedure sopra descritte, non si può far a meno di notare la natura euro-nazionale dei procedimenti di pianificazione, che si collega all'approccio “*Country-Specific*”. Trattasi dunque di esempi di procedimenti compositi in cui si attua una co-amministrazione, nazionale ed unionale³⁶.

La qualificazione dell'attività pianificatoria come “co-amministrazione” (i relativi procedimenti sono denominati “compositi”), è dovuta alla compresenza di amministrazioni nazionali e dell'Unione nell'elaborazione ed esecuzione dei piani.

Come molti dei procedimenti compositi previsti dal diritto eurounitario, anche i procedimenti in oggetto sono molto articolati e complessi (gli esempi qui trattati non fanno eccezione), e pongono questioni inedite sul fronte del coordinamento tra i vari livelli di governo³⁷.

³⁶ In argomento, cfr. S. Valaguzza *I procedimenti compositi*, in *Manuale di diritto amministrativo europeo*, a cura di S. Del Gatto e G. Vesperini, Torino, Giappichelli, 2024, 175 ss., nonché B.G. Mattarella, *Procedimenti e atti amministrativi*, cit., 343 ss. Sulla co-amministrazione, si vedano inoltre i contributi di G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, e G. Greco, *L'incidenza del diritto comunitario sugli atti amministrativi nazionali*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da M.P. Chiti e G. Greco, I, ed. II, Milano, Giuffrè, 2007, oltre a E. Chiti e C. Franchini, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, il Mulino, 2003, 182 ss. Tali procedimenti sono espressione della natura condivisa delle funzioni amministrative europee (B.G. Mattarella, *op. loc. cit.*). Cfr. altresì B. Marchetti, *Il diritto amministrativo e le regole prodotte oltre lo Stato*, in *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di AA.VV., ed. II, Torino, Giappichelli, 2023, 86 ss.

³⁷ Non vi è dubbio che le previsioni in oggetto diano luogo a dei procedimenti, intesi in sede di teoria generale come quella «determinata sequenza di norme, nonché degli atti da esse disciplinati e delle posizioni soggettive da esse estraibili, in vista del – e compreso il – compimento di un atto finale» nella definizione datane da E. Fazzalari, *Procedimento e processo (teoria generale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1996. Argomento precedentemente trattato dallo stesso, a livello enciclopedico: v. E. Fazzalari, *Procedimento (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986. Mostrasi invece più incerto stabilire se ai procedimenti in esame possa essere affiancato l'attributo “amministrativi”, visto che la questione può definirsi soltanto previo accertamento dello svolgimento di una funzione di natura amministrativa, e non legislativa o di altra natura (sul procedimento amministrativo come modalità di manifestazione della funzione amministrativa, il rinvio è principalmente alle considerazioni di F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 121 ss., ora in *Id.*, *Scritti giuridici*, II, Milano, Vita e Pensiero, 2006, 1123 ss.). All'interrogativo pare potersi rispondere solamente in parte, o meglio, sceverando la funzione dell'Unione europea da quella nazionale: si ritiene, quindi, più corretto parlare di procedimenti amministrativi compositi solo in senso lato, se considerati nel loro insieme (come sede di concretizzazione

A ciò si riconnette un tema centrale per l'oggetto d'indagine: la definizione delle modalità con cui si distribuisce la discrezionalità tra le amministrazioni nazionali e quelle europee. Tale problematica assume importanza, da un lato, per comprendere il diverso peso che rivestono le amministrazioni dell'ordinamento composito euro-nazionale nell'adozione delle scelte pianificatorie; dall'altro, sotto un profilo più pratico, per individuare le forme e i limiti del sindacato giurisdizionale sulle decisioni dell'autorità, nonché per chiarire il riparto di competenza tra i giudici nazionali e la Corte di giustizia.

In linea generale, le finalità che i piani devono perseguire sono indicate, più o meno puntualmente, dalle disposizioni normative dell'Unione europea; spetta poi agli Stati la redazione dei piani, i quali vengono trasmessi alla Commissione affinché questa esprima a vario titolo una valutazione.

Un primo elemento meritevole di considerazione consiste nel fatto che l'Unione europea, in sede di definizione degli obiettivi a livello nor-

di interessi pubblici) e accontentandosi di una definizione che, alla luce delle specificità di cui ora si dirà, è sufficiente per cogliere le implicazioni pratiche delle norme considerate. Per quanto si cerchi di analizzare l'articolato sistema giuridico-istituzionale nel suo complesso, non pare infatti corretto confondere le funzioni degli Stati con quelle dell'Unione, come dimostrato dalle regole sul sindacato giurisdizionale. Si può infatti parlare generalmente di funzioni eurounitarie (cioè, insieme europee e nazionali), e ciò lo si può fare sia abbracciando una caratterizzazione "formale" della funzione quale elemento di connessione tra potere e atto, di momento del farsi atto del potere, propugnata a suo tempo da Feliciano Benvenuti (F. Benvenuti, *op. cit.*, 1117 ss., e ID., *Funzione. I) Teoria generale*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, Treccani, 1989), sia guardando alla funzione in senso sostanziale, come alle «potestà che vengono esercitate non per un interesse proprio, ma per un interesse altrui o per un interesse oggettivo» (è questa la tradizionale definizione data da S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, ed. V, Padova, 1940, 74 s. La tesi è recepita e approfondita, fra gli altri, da G. Miele, *Funzione pubblica*, in *N.D.I.*, VII, Torino, Utet, 1968, 686 s. Sull'argomento, e sul rapporto che la funzione ha avuto nello studio di un'altra nozione che pian piano si è fatta strada in maniera preponderante negli studi amministrativistici, quale quella di "attività amministrativa", si vedano, in particolare, M.S. Giannini, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, Milano, Giuffrè, 1958, 988 ss.; E. Casetta, *Attività amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1987, e F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, agg. IV, Milano, Giuffrè, 2002, 76 ss.). Quale delle due accezioni si consideri, nei procedimenti compositi può trovarsi una complessiva funzione euronazionale (basti pensare, a mo' di esempio, ai casi in cui il potere amministrativo è conferito agli Stati da norme unionali direttamente applicabili, o alle situazioni in cui gli interessi pubblici sono curati dalle amministrazioni nazionali che agiscono "in funzione comunitaria". Sui procedimenti nazionali in funzione europea, v., B.G. Mattarella, *Procedimenti e atti amministrativi*, in *Diritto amministrativo europeo*², a cura di M.P. Chiti, Milano, Giuffrè, 2018, 372 ss.). Tuttavia, quanto considerato non è sufficiente per affermare che la funzione eurounitaria citata sia omogenea – e passibile di essere classificata nettamente come amministrativa o legislativa –, risultando questa composta spesso al suo interno da una pluralità di funzioni, alcune in senso stretto amministrative e altre legislative.

mativo, esercita un potere altamente discrezionale, individuando le finalità specifiche che i piani nazionali devono soddisfare. Questa circostanza si ripercuote sull'attività delle amministrazioni chiamate ad attuare gli obiettivi anzidetti, indirizzando la relativa discrezionalità coerentemente con le finalità predeterminate.

Tuttavia, molte di queste finalità (per citare alcuni esempi, la digitalizzazione, la transizione verde o la coesione territoriale) sono definite a livello normativo in maniera assai ampia, tale da non consentire una completa erosione della discrezionalità nell'applicazione della norma. Si pensi al regolamento istitutivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (reg. Ue n. 241/2021) che individua scopi dichiaratamente «generali e specifici» come la «coesione economica, sociale e territoriale», la «neutralità climatica», la «transizione digitale» o la «creazione di posti di lavoro di alta qualità»³⁸.

Il discorso riguarda sia il potere statale che quello della Commissione, nella diversa misura che qui si tenterà di chiarire.

Con riferimento al potere esercitato dalla Commissione, cominciando da una notazione preliminare, occorre riprendere la distinzione in virtù della quale i procedimenti pianificatori si differenziano a seconda che l'amministrazione europea sia titolare di poteri solamente consultivi ovvero essa eserciti anche poteri vincolanti.

In linea di principio, come è stato già notato, è netta la propensione delle normative unionali ad attribuire poteri vincolanti alla Commissione quando l'esecuzione dei piani nazionali è finanziata con risorse europee. Di converso, quando non vi è un finanziamento a carico del bilancio dell'Unione europea, alla Commissione è generalmente conferita un'attribuzione meramente consultiva³⁹.

In simili ipotesi, il potere viene rimesso nelle mani degli Stati, cui spetta il compimento di scelte – prevalentemente tecniche o tecnico-discrezionali – per attuare gli obiettivi europei secondo le modalità e con i mezzi che favoriscano il soddisfacimento degli interessi nazionali.

Negli altri casi, invece, l'amministrazione europea può vincolare gli Stati, esercitando a tutti gli effetti un potere giuridico.

Sul punto è utile svolgere un paio di considerazioni. In primo luogo, deve notarsi che i piani in questione, come visto, vengono sempre adottati

³⁸ Reg. Ue n. 241/2021, art. 4.

³⁹ Sul tema, con specifico riferimento ai poteri della Commissione nell'attuazione amministrativa del *Green Deal*, si veda S. Franca, *I poteri della Commissione nell'attuazione del Green Deal*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 1033 ss., il quale sottolinea l'esistenza di «uno iato tra la rigida *timeline* del *Green Deal* e l'attribuzione di poteri non vincolanti alla Commissione per monitorarne l'attuazione da parte degli Stati».

materialmente dalle istituzioni nazionali. Perciò, ad ogni modo, l'Unione europea non esercita un potere imperativo nel senso proprio delle pianificazioni pubbliche tradizionali di stampo dirigista. La legislazione eurounitaria realizza piuttosto delle operazioni di incentivazione fondate su un sistema di pesi e contrappesi (*checks and balances*): pur definendo le finalità che le misure statali sono destinate a soddisfare, l'Unione europea (tramite i suoi organi e le sue istituzioni) non è in grado di imporre autonomamente agli Stati l'adozione di specifiche misure⁴⁰. Ciononostante, anche attraverso lo schema delle condizionalità, appare chiaro che, indirettamente, l'Unione svolga un ruolo nodale nella determinazione dell'indirizzo politico sugli ordinamenti degli Stati membri.

In secondo luogo, è d'uopo interrogarsi sulla natura del potere (quando è vincolante) di cui sono attributarie le amministrazioni eurounitarie (in particolare, la Commissione). Tale analisi risulta funzionale, su un fronte, a individuare sotto il profilo temporale e spaziale il nucleo essenziale della decisione amministrativa, chiarendo quale livello di governo e quale amministrazione assumano in concreto un ruolo decisivo nei procedimenti considerati; sull'altro, a mettere in luce le rilevanti implicazioni che ne derivano in ordine al sindacato giurisdizionale delle decisioni adottate.

In questa cornice, il potere pubblico di cui sono titolari le amministrazioni dell'Unione europea risulta difficile da inquadrare. L'attività spettante alla Commissione sembrerebbe *prima facie* vincolata, al pari di un controllo di legittimità sul corretto operato degli Stati. In realtà, spesso accade diversamente, atteso il margine con cui alla Commissione è chiesto di vagliare l'"adeguatezza" e l'"idoneità"⁴¹ dei piani rispetto ad obiettivi che, come si è visto, sono spesso concettualizzati in maniera alquanto ampia e, talora, vaga. Inoltre, in numerosi documenti e comunicazioni la Commissione esplicitamente enfatizza il carattere condiviso e concordato dei piani, marcando così una natura simil-contrattuale degli stessi, escludendo, anche per via di tale autoqualificazione, che il proprio ruolo si riduca allo svolgimento di valutazioni di mera legittimità delle scelte nazionali⁴².

Per tali ragioni, quando il potere è vincolante, la Commissione esercita

⁴⁰ Si vedano, in particolare, A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Riv. reg. merc.*, 2024, 79, e L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 171 ss.

⁴¹ V., su tutti, art. 19, reg. Ue n. 241/2021.

⁴² Si veda, ad esempio, il documento sul PNRR della Commissione europea, *Questions and answers: The recovery and Resilience Facility*, che si può trovare sul sito *internet* della Commissione, in cui si fa riferimento a «*relevant agreed milestones and targets indicated in its recovery and resilience plan*». Similmente, vedasi Commissione europea, *The Recovery and Resilience Facility*, accessibile nel sito *internet* dell'ente.

un'attività comunque caratterizzata da un margine (ancorché variabile) di discrezionalità.

Ciò si riflette anche sulla posizione degli Stati. Rilevato che questi giocano un ruolo fondamentale nelle co-pianificazioni, dal momento che ad essi spetta la predisposizione dei piani ed è quindi rimesso loro anche uno spazio di valutazione (entro certi limiti) libero da precisi vincoli, è opportuno considerare alcuni aspetti.

Un aspetto si ricollega a quanto appena evidenziato in merito alla discrezionalità della Commissione europea. Quando, infatti, le manovre degli Stati sono soggette all'approvazione discrezionale della Commissione e del Consiglio, inevitabilmente il margine operativo di scelta per gli Stati viene a ridursi notevolmente.

Le co-pianificazioni analizzate in questa sede, pertanto, tendono ad essere orientate sensibilmente dall'Unione europea: alle istituzioni degli Stati è lasciato uno spazio per le valutazioni discrezionali mutevole, che è pur sempre soggetto al controllo penetrante della Commissione.

La prospettiva muta solo in parte nei procedimenti pianificatori in cui la Commissione esercita un potere non vincolante. Anche qui, tuttavia, l'Unione europea non è un mero compartecipe: difatti, oltre a fissare gli obiettivi normativi ed esprimere comunque una valutazione in sede politico-amministrativa, con sempre maggiore frequenza si assiste nelle procedure in discorso, a un fenomeno particolarmente interessante di indirizzo, in sede normativa, del futuro esercizio della discrezionalità.

È quanto si verifica, ad esempio, ai sensi del regolamento c.d. *Nature Restoration Law* (già si è rilevato come questo non attribuisca poteri vincolanti alla Commissione nella valutazione dei piani nazionali) e in tutti gli altri atti legislativi dell'Unione in cui la disposizione normativa, che disciplina la pianificazione e che distribuisce i poteri amministrativi tra vari enti nazionali ed europei, declina in un certo modo la rilevanza (si potrebbe dire, il peso) di determinati interessi pubblici oggetto del potere discrezionale. Così, il *Nature Restoration Law* fa riferimento alla pianificazione, alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili come «di interesse pubblico prevalente» presunto⁴³.

La circostanza per la quale un interesse debba in via generale prevalere sugli altri è indice di una inclinazione dell'Unione europea verso una riduzione del margine di discrezionalità dei singoli Stati nella definizione degli obiettivi delle pianificazioni.

Nella prospettiva degli Stati (e dell'attività che essi devono espletare) il

⁴³ Reg. Ue n. 1991/2024, art. 6.

significato della prevalenza presunta non è tuttavia d'immediata evidenza e può prestare il fianco a letture diverse. Al netto della suggestione offerta dal diritto positivo, sembra che, nonostante il tenore della disposizione, residui un margine di apprezzamento per le istituzioni statali nella determinazione puntuale del grado in cui l'interesse prevalente deve essere realizzato. Il carattere della prevalenza, infatti, deve essere vagliato in concreto, e il fatto che la norma codifichi una presunzione pare volto a rispettare la centralità del procedimento amministrativo. Proprio nella dinamica procedimentale devono emergere gli interessi rilevanti, che l'amministrazione deve valutare secondo le circostanze concrete per accertare se un interesse possa risultare effettivamente prevalente. Mancando una specifica indicazione degli altri interessi che dovrebbero recedere al cospetto dell'interesse prevalente, invero, non sembra che le basi dell'ordinamento pluralistico in cui le co-pianificazioni trovano svolgimento possano ammettere in astratto il dominio di un certo interesse sugli altri.

Tali considerazioni paiono valide anche laddove, diversamente da quanto avviene nella disposizione del Nature Restoration Law sopra riferita, la prevalenza non è espressamente oggetto di una presunzione (come nelle normative citate *infra*).

Alternativamente, il diritto europeo potrebbe sembrare, in questo modo, in grado di spostare l'attenzione verso il ritorno a un concetto di primarietà e secondarietà degli interessi pubblici che, pur essendo stato teorizzato nell'ambito di una ricostruzione teoretica che riceve tuttora molto seguito (sono infatti, per certi versi, ancora largamente condivisi gli insegnamenti di Giannini sulla discrezionalità)⁴⁴, è ritenuto da molti superato⁴⁵. Infatti, si è da tempo osservato, nel diritto interno, come la complessità della realtà moderna e della relativa legislazione, unite all'evoluzione dell'attività amministrativa (che «ha modificato il modo di operare delle amministrazioni, superando la valutazione in procedimenti separati degli interessi coinvolti in una (nella stessa) operazione amministrativa e concentrando tutti gli in-

⁴⁴ Il riferimento è, ovviamente, alla monografia con la quale Giannini introduce la propria concezione di discrezionalità: M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939, ora in *Id.*, *Scritti*, I, Milano, Giuffrè, 2000, 387 ss.

⁴⁵ Si veda, ad esempio, F.G. Scoca, *Atti del convegno annuale AIPDA 2022 "Discrezionalità e amministrazione"*. Bologna, 7-8 ottobre 2022, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 408 ss.; e *Id.*, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1053 ss; nonché, in generale, R. Villata e M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, ed. II, Torino, Giappichelli, 2017, 105 ss., anche per quanto concerne le diverse posizioni della dottrina.

teressi e la loro valutazione da parte di tutte le autorità competenti in un solo articolato procedimento»), non consentano di configurare interessi in astratto primari e secondari, ma soltanto un’ indefinita serie di interessi, non gerarchizzabili *ex ante*, graduabili solamente per effetto di una valutazione dell’amministrazione nel caso concreto.

In realtà, queste ultime osservazioni sembrano ancor più pregnanti se il sistema di riferimento è il diritto dell’Unione europea, poiché esso contempla un’amplissima mole di procedimenti nell’ambito dei quali alle amministrazioni è affidata la cura di numerosi interessi pubblici, talora incompatibili tra loro.

Perciò, l’esplicita indicazione normativa della prevalenza di un interesse pubblico non è sufficiente, per ciò solo, né ad elidere ogni spazio per un apprezzamento discrezionale della pubblica amministrazione, né a sclerotizzare la primarietà di un interesse rispetto agli altri. Piuttosto, almeno per le attribuzioni ivi considerate, le norme sembrano indicare alle amministrazioni interessate l’obiettivo a cui guardare con priorità, un *memento*, da intendersi alla stregua di una direttiva, per l’attuazione della pianificazione.

L’operazione così concretata, comunque, non è priva di rilevanza, ed evidenzia la tendenza del diritto dell’Unione ad indirizzare, per quanto possibile, la discrezionalità degli Stati (che rimane imprescindibile). La ricerca di un orientamento, in sede normativa, del futuro esercizio della discrezionalità ricorre in diversi ambiti del Green Deal; per questo, si è parlato della neutralità climatica, cuore dell’intera strategia, come “macro-obiettivo”⁴⁶ delle politiche europee contemporanee. A titolo esemplificativo, possono essere citati il reg. Ue n. 2577/2022 e la dir. 2023/2413/Ue sulle energie rinnovabili e il reg. Ue n. 1735/2024 sulla produzione delle tecnologie a zero emissioni nette. La tecnica qui descritta ricomprende diversi settori e, parlando della pianificazione, sembra potenzialmente estendibile ai procedimenti in cui la Commissione esercita poteri vincolanti. Allo stato, la tecnica in parola non risulta utilizzata in tali procedimenti, probabilmente perché, considerate le circostanze (cioè, la titolarità di poteri vincolanti) può essere la Commissione a farsi carico in concreto di fare emergere la primarietà di un interesse specifico nel momento di dialogo (rispetto alle ipotesi viste in precedenza, molto più strutturato) con gli Stati⁴⁷.

⁴⁶ In tal senso, A. Moliterni, *Metamorfosi*, cit., 71, il quale pone in rilievo la funzione della neutralità climatica di «vettore che condiziona [...] la definizione delle strategie di azione di molteplici ambiti e settori dell’intervento dell’Unione europea (energia, infrastrutture, trasporti, agricoltura, alimentazione) e, più in generale, la trasformazione del modello industriale e produttivo di riferimento».

⁴⁷ Sull’incidenza dei vincoli sovranazionali sulla discrezionalità amministrativa degli

Per chiudere il discorso, giova qui rilevare che, nonostante il potere discrezionale tuttora permei, in qualche modo, l'attività di attuazione del diritto europeo da parte degli Stati, il legislatore eurounitario – specie ove le amministrazioni dell'Unione non godano di poteri con rilevanza esterna – sta optando con maggiore frequenza per incanalare la discrezionalità politico-amministrativa degli Stati⁴⁸.

Sulla base di quanto osservato, in considerazione del potere ampiamente discrezionale che l'Unione europea esercita in sede di definizione degli obiettivi, a livello legislativo prima e (eventualmente) amministrativo poi, si viene a configurare, limitatamente agli Stati, una discrezionalità che, pur rimanendo tale, perde in larga misura parte della sua connotazione politica, divenendo in taluni casi non una discrezionalità negli obiettivi, ma piuttosto una discrezionalità nei mezzi e nella misura della realizzazione degli stessi⁴⁹.

4. Alcune considerazioni di sintesi. In particolare, sull'effettività del sindacato giurisdizionale

L'analisi dei poteri pianificatori svolta nelle pagine precedenti deve essere qui completata esaminando come su di essi possa condursi il controllo giurisdizionale al fine di assicurare l'effettiva osservanza del principio di *rule of law*.

Tale tematica è intimamente connessa alle precedenti; proprio in questa fase si manifestano le ricadute applicative della discussione attorno alla natura discrezionale del potere. Ebbene, la sussistenza di un potere discrezionale impone di approfondire le modalità tramite le quali far osservare i limiti allo stesso, cui si aggiunge, nei procedimenti euro-nazionali quali sono quelli

Stati, con riguardo particolare al *Green Deal*, v. B. Marchetti, *Vincoli sovranazionali e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 721 ss. In un'analisi che non si arresta alle politiche di pianificazione, l'Autrice ipotizza che con il *Green Deal* alle amministrazioni statali venga dato un «ampio margine di manovra».

⁴⁸ Per F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, 12 novembre 2021, 18, disponibile nel sito www.giustizia-amministrativa.it, con riferimento al PNRR, si assiste a un sacrificio di una notevole porzione di autonomia degli Stati membri, specialmente nella definizione delle singole azioni previste dal piano.

⁴⁹ Secondo A. Moliterni, *Metamorfosi*, cit., 82, «si viene ad attenuare la dimensione politica della funzione di pianificazione – quale espressione della potestà di governo» e «si accentua [...] la dimensione tecnico-amministrativa dei piani, la cui essenza si riduce soprattutto alla concreta declinazione dei percorsi e delle misure necessarie al raggiungimento dei macro-obiettivi di rilievo strategico».

di “doppia pianificazione” anzi illustrati, uno spiccato rilievo in ordine alla competenza giurisdizionale.

Trattandosi di procedimenti compositi, l’argomento risulta particolarmente complesso, sul piano dell’individuazione del giudice competente e dell’oggetto del sindacato, a causa dell’intersezione di diversi ambiti di giurisdizione, nazionale e unionale.

Per quanto attiene alle pianificazioni (c.d. doppie) – ossia a procedimenti che si sviluppano dalla sfera europea e si concludono internamente (*top-down*) – il problema del sindacato giurisdizionale si pone diversamente a seconda che l’Unione europea sia dotata di poteri vincolanti o meno. In tal ultimo caso, non sembra revocabile in dubbio la competenza del giudice nazionale a conoscere le relative controversie, utilizzando quale parametro di legittimità tanto il diritto nazionale quanto (soprattutto) il diritto unionale, eventualmente annullando l’atto amministrativo anticomunitario. Le valutazioni amministrative degli organi dell’Unione europea, quindi, rimangono sullo sfondo, non essendo previsti strumenti di *enforcement*, fatta salva la possibilità, per la Commissione, di attivare la procedura di infrazione, con tutti i limiti ad essa inerenti, per condannare le violazioni del diritto unionale da parte degli Stati membri. In altre parole, sarà competente a conoscere il giudice nazionale perché – in via principale – gli effetti sono prodotti soltanto dagli atti nazionali.

La questione si complica nella diversa ipotesi in cui sia gli Stati sia l’Unione europea godano di poteri vincolanti. Le attribuzioni nazionali ed europee danno luogo, nella maggior parte delle ipotesi, a procedimenti che, anche se non dotati di efficacia diretta immediata, sono molto complessi e articolati. Vista l’ampiezza di ciascun “sub-procedimento” che a livello nazionale involge il governo, i Parlamenti e le amministrazioni, e a livello europeo investe la Commissione e il Consiglio, ciascuno dei quali non può dirsi meramente esecutivo dei precedenti, ma contempla valutazioni che sfociano in determinazioni discrezionali dotate di rilevanza autonoma ed effetti diretti, anche la Corte di giustizia pare dover essere coinvolta nel processo per gli atti adottati dalla Commissione.

Tuttavia, la decisione della Commissione può avere un effetto diretto solo qualora essa rifiuti l’approvazione del piano, arrestando così il procedimento e impedendo l’effettiva attuazione del programma da parte degli Stati e l’erogazione dei contributi finanziari. Di contro, se la valutazione dei piani è positiva, questi divengono di fatto difficili da contestare. Ed infatti, nei casi sin qui trattati relativamente ad azioni promosse da cittadini ed enti privati, il Tribunale dell’Unione sembra escludere l’impugnabilità della decisione della Commissione per difetto di efficacia diretta nei confronti

dei singoli cittadini, giudicando quindi i ricorsi inammissibili per mancanza dei requisiti previsti dall'art. 263 TFUE e dal regolamento di procedura⁵⁰. Di fatto, i cittadini vengono esclusi dal processo di approvazione dei piani, o, comunque, se non adeguatamente coinvolti nella fase procedimentale dagli Stati, essi non hanno a disposizione strumenti di tutela efficaci per contestare la validità degli atti delle amministrazioni.

Sicché, una volta ottenuta l'approvazione da parte della Commissione, i piani diventano tendenzialmente immutabili nel loro nucleo essenziale, potendo essere eventualmente sindacate, a valle, solamente le concrete modalità attuative poste in essere dalle amministrazioni nazionali. Infatti, poiché le valutazioni discrezionali compiute dalla Commissione (della cui validità può conoscere soltanto la Corte di giustizia) non possono essere censurate direttamente dinanzi ai giudici nazionali, l'unico rimedio esperibile dai cittadini che intendono contestare le valutazioni della stessa potrebbe essere quello dell'impugnazione, dinanzi al giudice nazionale, dei provvedimenti conclusivi dell'intero *iter*, domandando l'annullamento del provvedimento della Commissione, quale atto presupposto, da realizzarsi attraverso un rinvio pregiudiziale di validità alla Corte di giustizia. Solo dopo un giudizio della Corte di giustizia che sancisca la nullità del provvedimento unionale, il giudice nazionale potrebbe pronunciarsi sulla domanda di giustizia invocata dal ricorrente.

Purtuttavia, ove le pianificazioni contemplino l'allocazione di risorse (come segnalato, sono essenzialmente questi i casi in cui la Commissione esercita un potere discrezionale), visti i tempi stringenti per la loro erogazione, il ricorso al rinvio pregiudiziale può compromettere la possibilità per

⁵⁰ Le decisioni del Tribunale e della Corte di giustizia sono state fino ad adesso sporadiche, essendovi diverse cause attualmente in via di definizione. Tuttavia, da esse possono trarsi degli spunti che confermano quanto affermato, sebbene investano casi particolari. Così, il Tribunale (C. giust. UE, cause riunite da T-530/22 a T-533/22, *Medel e altri contro Consiglio*, ordinanza del Tribunale, 4 giugno 2024), ha applicato rigorosamente i requisiti dell'efficacia diretta dell'atto per escludere la legittimazione ad impugnare di alcuni ricorrenti, dichiarando manifestamente inammissibile un ricorso promosso da diverse associazioni per l'annullamento della decisione esecutiva del Consiglio con la quale era stata approvata la valutazione del piano per la ripresa e la resilienza della Polonia. Analogamente, sulla stessa questione, il Tribunale (C. giust. UE, causa T-116-23, *Medel e altri contro Commissione*, ord. Trib. UE, sez. III, 14 novembre 2024) ha respinto il ricorso perché l'accordo tra Commissione e Stato era improduttiva di effetti diretti nei confronti dei cittadini. In un'altra occasione, vertente in materia di accesso, il Tribunale ha offerto un'altra lettura tesa a restringere il controllo sul procedimento, negando l'accesso a documenti scambiati tra la Commissione e uno Stato per la definizione del piano (C. giust. UE, causa T-77/22, *Asesores Comunitarios contro Commissione*, Trib. UE, sez. II, 15 febbraio 2023).

lo Stato (e per i suoi cittadini) di accedere ai fondi stanziati dall'Unione europea (considerato, in particolare, che, a tal punto, dovrebbe essere redatto un nuovo piano nazionale, da sottoporre nuovamente alla Commissione, per poi giungere alla fase attuativa). Il che costituisce, al contempo, un potenziale disincentivo per il giudice nazionale – considerati gli interessi in gioco – ad effettuare il succitato rinvio pregiudiziale e, quindi, a mettere in discussione le decisioni delle istituzioni europee.

Per concludere, l'evoluzione del governo dell'Unione europea tramite l'introduzione di nuove forme di pianificazione (di cui si sono illustrati soltanto alcuni casi emblematici) apre nuovi scenari per il raggiungimento degli obiettivi unionali. Parallelamente, si riscontrano, dal punto di vista del diritto amministrativo, alcuni profili problematici su cui è necessario mantenere alta l'attenzione, per evitare che l'azione dell'Unione europea, contrariamente ai principi ai quali è ispirata, si riveli nella percezione comune troppo distante dagli amministrati.

Abstract

The essay analyzes the power exercised by the EU institutions such as the Commission and by the Member States with regard to the emerging planning procedures developed to challenge the latest European crises (environmental, health, war and energy crisis) which have jeopardized prosperity and the security of European citizens. Specifically, the analysis stems from the Green Deal and from the Next Generation EU, and then moves on to broader considerations.

Concerning these elements, the article focuses on the discretionary nature of the power of the EU and national institutions, and explores its limits as well as the effectiveness of judicial review.