

PAPER – 15 FEBBRAIO 2023

Il Piano Nazionale di Ripresa e  
Resilienza: un nuovo  
procedimento euro-nazionale

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Luiss Guido Carli – Roma



# Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale\*

**di Nicola Lupo**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Luiss Guido Carli – Roma

**Sommario:** 1. Premessa: una profonda sintonia di metodo. 2. Il dibattito sulla natura giuridica del PNRR. 3. Il PNRR come procedimento euro-nazionale. 4. Le basi giuridiche del *Next Generation EU*: un caso di interpretazione evolutiva dei Trattati europei. 5. I ruoli delle diverse istituzioni dell'Unione europea. 6. Conclusioni: ancora sull'intreccio tra la forma di governo italiana e quella europea, nel corso della XVIII legislatura.

**1. Premessa:** una profonda sintonia di metodo.

Non posso non muovere, dopo aver calorosamente ringraziato gli organizzatori per questo graditissimo invito, da un ricordo di Beniamino Caravita di Toritto. Una figura che ha accompagnato tutto il mio percorso di studioso: sin da quando, da laureando e poi da dottorando, mi imbattei – ovviamente – nei suoi molteplici e influenti scritti, specie in quelli dedicati al riformismo istituzionale e alle fonti del diritto, e poi nelle sue lezioni e relazioni; quindi durante gli anni di lavoro da consigliere parlamentare, allorché la sua voce, spesso tagliente e sempre originale, era molto ascoltata, in sedi formali e informali, da deputati e senatori, e anche dagli uffici dei due rami del Parlamento; infine, da collega, avendolo, per parte mia, sempre considerato tra i miei punti di riferimento indispensabili (anche in seno alla Commissione per le riforme costituzionali c.d. Letta-Quagliariello, che operò nel 2013, ove non mancarono occasioni di scambio e confronto) e Lui costantemente incoraggiato, nonostante l'appartenenza a scuole diverse, le mie riflessioni scientifico-istituzionali, ospitandole con frequenza sulla Sua rivista *Federalismi* e invitandomi con regolarità alle iniziative da Lui organizzate.

Penso di poter dire che, al di là del merito delle tesi di volta in volta sostenute, ci accomunasse una sintonia di fondo nell'approccio ai problemi giuridici: un'attenzione rivolta prevalentemente alle istituzioni e alle loro dinamiche, anche quelle di natura più prettamente politica, rispetto alle quali porsi sempre – senza per questo perdere il rigore scientifico – in chiave attiva, critica, e, quando possibile, persino propositiva. Un approccio che ha portato entrambi, in modo naturale, a privilegiare il lavoro

---

\* Il testo riproduce, con variazioni e aggiornamenti (fino a novembre 2022), la relazione svolta in occasione della Tavola rotonda in ricordo di Beniamino Caravita, sul tema "*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Un procedimento tra diritto UE e diritto italiano*", organizzata da AIGE e *federalismi.it* a Roma, il 20 giugno 2022.



scientifico come lavoro di gruppo, con il coinvolgimento di studiosi più giovani, e a mantenere, nello svolgere tale lavoro, un elevato tasso di apertura internazionale e di interdisciplinarietà. Due elementi, questi ultimi, incoraggiati, del resto, dal fatto di insegnare e fare ricerca, entrambi, all'interno di Facoltà, e poi di Dipartimenti, di Scienze Politiche di università romane.

È appunto sulla base di un approccio come quello autorevolmente indicato in teoria e magistralmente seguito nella pratica da Beniamino Caravita che, assai più indegnamente, proverò a soffermarmi su alcuni caratteri del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), e in particolare relativi ai suoi profili giuridico-procedimentali.

Non è probabilmente un caso che alcune delle ultime riflessioni da Lui svolte, poco prima della Sua prematura scomparsa, siano state dedicate a questo strumento, per più versi innovativo e di straordinario interesse proprio per gli studiosi di diritto costituzionale (tanto da comparire, all'interno di diversi capitoli, nelle ultime edizioni dei relativi manuali).

Mi piace qui richiamare, in primo luogo, un Suo editoriale di *Federalismi.it*, ad apertura di un blog su temi europei, in cui coglieva magistralmente il progredire dell'integrazione comunitaria a seguito e in reazione alle molteplici crisi che l'hanno colpita, avvertendo come *“the pandemic forced the Union to reconsider its paradigm, suspending the restrictive discipline of State aid and the silly rules of the fiscal compact, accepting that European Union could finance state debts”*, al tempo stesso segnalando il carattere non contingente di tali mutamenti: *“It is difficult to believe that the old rules will be totally reintroduced without deep changes and that these new directions could be suddenly abandoned”*<sup>1</sup>. In secondo luogo, un volumetto da Lui co-curato ed introdotto, dedicato all'importanza del PNRR per il Mezzogiorno<sup>2</sup>. In terzo ed ultimo luogo, nel settembre 2021, un contributo più puntuale, occasionato dal ritiro delle truppe USA dall'Afghanistan, nel quale evidenziava, tra l'altro, come il *Next Generation EU* rappresentasse un primo passo *“to build a piece of European sovereignty in the monetary sector, with individual states having – to use the words of the Italian Constitution – allowed, ‘on equal terms, to the limitations of sovereignty necessary for an order that ensures peace and justice among nations’”*<sup>3</sup>.

Un collegamento, quest'ultimo tra il PNRR e le limitazioni di sovranità di cui all'art. 11 della Costituzione, che, come si vedrà meglio tra breve, mi pare assolutamente cruciale al fine di cogliere il senso più profondo del PNRR all'interno della Costituzione *quo utimur*<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. B. Caravita, *Keep up the momentum, Europe! And You, Italy, too!*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 12, 5 maggio 2021, spec. p. IV.

<sup>2</sup> Il riferimento è a B. Caravita, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in *Il PNRR alla prova del Sud*, a cura di L. Bianchi e B. Caravita, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 7 s., spec. 12 s.

<sup>3</sup> Così B. Caravita, *In search of European sovereignty*, in Eublog.eu, 8 settembre 2021 (disponibile su: <https://eublog.eu/articolo/34864/In-search-of-European-sovereignty/Caravita-di-Toritto>).

<sup>4</sup> Sul rilievo dell'art. 11 Cost. insistono, tra gli altri, R. Mastroianni, *L'art. 11 Cost. preso sul serio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, 3, p. V s., e A. Manzella, *La Costituzione italiana come Costituzione “europea”: 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, 2018, n. 2287, p. 40 s. Sia consentito rinviare, anche per ulteriori indicazioni, a N. Lupo, *L'art. 11 come “chiave di volta” della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, anno LX, 2020, n. 3, pp. 379-419.

## 2. Il dibattito sulla natura giuridica del PNRR

La novità rappresentata dal PNRR è parsa subito evidente nel dibattito che si è svolto, in Italia, nell'ambito della dottrina giuspubblicistica. Si è in particolare discusso sull'identificazione della natura di questo atto di programmazione, ad ampio spettro ma estremamente preciso – che in Italia non si vedeva dagli anni '60<sup>5</sup> – e altresì su quale sia il tipo di vincolo che la pre-determinazione di questa rilevante quota di indirizzo politico e amministrativo esercita sull'attività futura delle istituzioni italiane.

Secondo alcuni studiosi ci si troverebbe di fronte ad un atto di indirizzo politico – di tipo “normativo”, e non meramente “esistenziale” – che finisce, in considerazione della sua durata quinquennale, per impegnare anche governi e parlamenti futuri, a prescindere da mutamenti discendenti da appuntamenti elettorali<sup>6</sup>, con riflessi assai importanti sul sistema delle fonti<sup>7</sup>. Altri autori, portando alle estreme conseguenze questa logica e facendo leva sulle matrici europee del PNRR, hanno argomentato nel senso di una sorta di “commissariamento” delle istituzioni nazionali: di una “vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria del *Recovery*, che potrebbe portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo”<sup>8</sup>.

Una divaricazione piuttosto netta, inoltre, si è registrata tra chi ha sostenuto che si tratti di una pianificazione a valenza principalmente se non esclusivamente politica, perciò “con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione”<sup>9</sup>. E chi, al contrario, ha argomentato che il PNRR sia stato “sostanzialmente legificato” e impegni pertanto, quanto ai risultati ivi indicati, “non solo l'amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri

---

<sup>5</sup> Allorquando pure si sviluppò, com'è noto, un dibattito piuttosto vivace nella dottrina giuspubblicistica proprio intorno ai vincoli della programmazione economica nazionale, poi adottata con legge (legge 27 luglio 1967, n. 685): cfr., tra le riflessioni che ancora oggi paiono di maggiore interesse, quelle di V. Bachelet, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, p. 904 s., A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Comunità, Milano, 1963, spec. p. 425 s., A. Manzella, *Legge di piano e Parlamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1968, n. 1, p. 61 s., A. Barbera, *Legge di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968, nonché, in chiave di ricostruzione storica, M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, Laterza, Roma-Bari, 1977, spec. p. 82 s.

<sup>6</sup> Cfr. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021, n. 18, p. 235 s., spec. 260 s. V. anche, con diverse sfumature, F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2022, n. 1, pp. 1-51; E. Catelani, *Profili costituzionali del PNRR*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), maggio 2022; Ead., *PNRR. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, ivi, 2022, n. 3, p. 210 s., spec. 218 s.; C. Colapietro, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, ivi, n. 3, p. 325 s., spec. 329 s.

<sup>7</sup> Cfr. E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, spec. p. 99 s.

<sup>8</sup> Così F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2021, n. 2, p. 51, spec. p.77 s. In senso non dissimile cfr. S. Niccolai, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2022, n. 3, p. 222 s., spec. 232 s.

<sup>9</sup> Cfr. M. Clarich, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, p. 11 s.



operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione ovviamente”, imponendo perciò una decisa valorizzazione della discrezionalità amministrativa e della sua efficacia al fine di assicurare il conseguimento tempestivo dei risultati in questione<sup>10</sup>.

Altri autori, infine, hanno prospettato un’analogia con il contratto. Il PNRR rappresenterebbe, secondo questa chiave di lettura, diffusa soprattutto tra gli economisti, un contratto bilaterale tra l’Unione europea e ciascuno dei suoi Stati membri. Un’analogia che vale a comprendere e giustificare l’effetto di vincolo esercitato sugli Stati membri, impegnatisi a raggiungere una serie di obiettivi, indispensabili per avere diritto alla controprestazione di natura finanziaria da parte della Commissione europea; e che spiega altresì come mai le eventuali modifiche al PNRR non possano essere operate unilateralmente dal singolo Stato membro, ma vadano concordate con la Commissione europea e poi approvate dal Consiglio<sup>11</sup>.

Ovviamente, ciascuno di questi approcci si fa latore di un frammento di verità. È indubbia, in particolare, la natura di atto di indirizzo politico del PNRR, ed è chiaro che, anche in forza dell’entità delle risorse finanziarie stanziare, oltre che della precisione e della pregnanza delle procedure delineate per metterle a disposizione, produca anche un qualche effetto vincolante sul circuito con cui si determina l’indirizzo politico e amministrativo da parte di ciascuno degli Stati membri. È altrettanto sicura la sua derivazione da un’opzione compiuta in sede di Unione europea, che però non è auto-sufficiente, richiedendosi una manifestazione di volontà da parte del singolo Stato membro, il quale è chiamato a definire in concreto i contenuti del “suo” Piano con una certa libertà, seppure all’interno di alcune priorità generali indicate a livello europeo. Ed è corretto sottolineare il rilievo del decreto-legge n. 77 del 2021 e degli altri provvedimenti legislativi italiani che hanno delineato la parte italiana del Piano, in particolare approntando le istituzioni chiamate a seguirne l’attuazione (la c.d. *governance*) e alcuni dei meccanismi necessari per realizzarla, senza però in tal modo comportare una (non necessaria) legificazione dei contenuti del PNRR, che è e resta atto dell’Unione europea (in quanto allegato ad una decisione di esecuzione del Consiglio). Infine, è vero che c’è una dimensione bilaterale in ciascun Piano, in particolare negli *operational arrangements* (tradotti come “accordi operativi”) che li accompagnano (sottoscritti, nel caso dell’Italia, dal Commissario europeo per l’economia e dal Ministro dell’economia e delle finanze nel dicembre 2021), ma da ciò non credo possa desumersi la natura contrattuale dell’intero meccanismo, che

---

<sup>10</sup> Così F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021.

<sup>11</sup> Così, ad esempio, F. Giavazzi, *Quali modifiche al Pnrr*, in *La Repubblica*, 24 settembre 2022: “abbiamo firmato un contratto con un’istituzione, l’Ue, che si è assunta parte della spesa, in parte direttamente, in parte di fatto tramite una garanzia. Le modifiche devono quindi essere apportate in coerenza con quel contratto. Violarlo unilateralmente non è possibile. Anche perché il contratto (vedi e.g. l’articolo 21) già prevede come e in che condizioni il piano possa essere modificato”. Si vedano anche M. Buti, M. Messori, *The Role of Central Fiscal Capacity in Connecting the EU’s Domestic and Global Agendas*, EUI School of Transnational Governance Policy Analysis, 2022, n. 13, spec. p. 8, i quali ricordano come il *Next Generation EU* riprenda la filosofia di fondo dei c.d. “contractual arrangements”, uno strumento che erano stato proposto nel 2013 dall’allora presidente del Consiglio europeo, Herman van Rompuy.

risulta notevolmente più articolato, se non altro perché l’Unione europea difficilmente può rappresentarsi in forma unitaria come una “istituzione” e perché il Governo italiano partecipa a pieno titolo anche alle decisioni assunte da quella che dovrebbe essere la sua controparte, essendo il nostro Governo saldamente presente in seno sia al Consiglio, sia al Consiglio europeo.

Dunque, nessuno di questi approcci, pur evidenziando profili indubbiamente riscontrabili nei caratteri dei PNRR, pare riuscire a dare pienamente ragione della strumentazione posta in essere con il *Next Generation EU*. Quest’ultimo sembra piuttosto voler delineare, in modo più ambizioso e complessivo, un nuovo “metodo di governo”, a livello di Unione così come dei suoi Stati membri. In questa chiave, la tesi sostenuta in questo scritto è che un effetto di vincolo anche giuridico discenda effettivamente dal Piano, ma che esso derivi dal diritto dell’Unione e consista essenzialmente in indicazioni di carattere procedimentale: un vincolo che obbliga lo Stato membro – ovviamente, sempreché intenda continuare ad accedere alle risorse così stanziare – a rispettare regole e tempi di un procedimento euro-nazionale, delineato, appunto, per la parte europea, dal diritto derivato dell’Unione. In altri termini, per riprendere le parole di Andrea Manzella, il PNRR, “per il suo carattere vincolante, di tipica giuridicità euro-nazionale, ‘deve’ entrare in tutti i programmi dei governi che si susseguiranno nel periodo di durata”<sup>12</sup>; ferma restando la possibilità di una sua revisione, in ossequio alle regole, per l’appunto procedurali, stabilite dal diritto dell’Unione<sup>13</sup>.

### 3. Il PNRR come procedimento euro-nazionale

La categoria dei procedimenti euro-nazionali non nasce certo con il *Next Generation EU*. Essa include tutti quei procedimenti che hanno due caratteristiche: richiedono il coinvolgimento tanto delle istituzioni dell’Unione quanto di quelle dei suoi Stati membri e si sviluppano in conformità sia al diritto dell’Unione, sia al diritto di ciascuno Stato membro<sup>14</sup>. Ve ne sono sia una molteplicità a livello amministrativo – dove tendono ad essere qualificati come “procedimenti amministrativi compositi”<sup>15</sup> – ma pure alcuni, ormai

---

<sup>12</sup> Così A. Manzella, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2022, n. 19, pp. 146-152, spec. 150.

<sup>13</sup> Cfr., per tutti, L. Bartolucci, *Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi*, in *ASTRID Rassegna*, 2022, n. 13, pp. 1-17.

<sup>14</sup> Per tale categoria, che opera nell’ambito del sistema parlamentare euro-nazionale, cfr. A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015, n. 1, spec. p. 4 s.; e N. Lupo, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2020, n. 9, p. 1 s. Nonché ora, 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*, Il mulino, Bologna, 2022, p. 137 s.

<sup>15</sup> Cfr., ad esempio, F. Bignami, S. Cassese (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 307 s.; G. Mastrodonato, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Cacucci, Bari, 2008, spec. 99 s.; C. Eckes, J. Mendes, *The right to be heard in composite procedures: Lost in between protection?*, in *European Law Review*, 2011, p. 651 s.; F. Brito Bastos, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 101 s.; C. Eckes, R. D’Ambrosio, *Composite administrative procedures in the European Union*, in *ECB Legal Working Paper Series*, 2020, n. 20, spec. p. 5 s.; nonché ora la collana “Procedimenti europei-European Procedures” edita da Giappichelli e diretta da G. Della Cananea, D.U. Galetta, J. Ziller.

abbastanza numerosi, collocati (o integralmente, o parzialmente) a livello costituzionale. In quest'ultimo caso, il più delle volte con un coinvolgimento, necessario o eventuale, dei Parlamenti (del Parlamento dello Stato membro interessato e/o del Parlamento europeo): potendo assumere pertanto, allorché ciò accada, la denominazione di “procedimenti parlamentari euro-nazionali”<sup>16</sup>.

Il più celebre procedimento (parlamentare) euro-nazionale che interviene a livello costituzionale è con ogni probabilità rappresentato dal semestre europeo (o calendario comune di bilancio), con cui il *Next Generation EU* si incrocia e in parte si sovrappone (ovviamente nell'arco degli anni in cui quest'ultimo è destinato ad operare, ossia tra il 2021 e il 2026)<sup>17</sup>. Com'è stato notato, si tratta di una disciplina dettata da una combinazione di prescrizioni di *hard law* e di *soft law*, che include attori collocati in molteplici livelli di governo e che si pone in qualche modo a cavallo tra poli opposti della *governance* dell'Unione: ossia tra l'economico e il sociale, tra il sovranazionale e l'intergovernativo, tra il tecnocratico e il democratico<sup>18</sup>. Alla ricerca, evidentemente, di punti di equilibrio da raggiungere di volta in volta, in esito a una tutt'altro che agevole, ma quanto mai necessaria, opera di coordinamento delle diverse misure di politica fiscale assunte dagli Stati membri.

È appunto quest'opera di coordinamento che, grazie al nuovo metodo di governo introdotto dal *Next Generation EU*, appare decisamente più stringente e più efficace rispetto alle esperienze del recente passato, in cui le *country-specific recommendation*, trasmesse dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo, hanno registrato, in Italia come in molti altri Paesi, un seguito assai limitato<sup>19</sup>. Come è stato osservato, lo scarso seguito che ha caratterizzato le *country-specific recommendation* si ritiene sia derivato soprattutto dal loro carattere troppo burocratico, economicistico ed eterodeterminato, e dunque da una carenza di

---

<sup>16</sup> Cfr. N. Lupo, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, speciale n. 3, pp. 117-132, spec. 130 s.

<sup>17</sup> Cfr., tra gli altri, 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, 2, p. 31-49, spec. 46 s.

<sup>18</sup> Così A. Verdun, J. Zeitlin, *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, pp. 137-148, spec. 139 s., e, analogamente, S. Bekker, *The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?*, in *Politics and Governance*, 2021, n. 3, pp. 175-185, spec. 176.

<sup>19</sup> Sulle *country specific recommendation* (CSR) cfr., tra i tanti, L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, p. 351 s., G. Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2020, n. 3, p. 1452 s., spec. 1491 s., e F. Bilancia, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, ivi, p. 1425 s., spec. 1435 s. Per dati sul seguito delle CSR cfr., per il passato, la Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020 su *Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche* (COM(2020) 500 final), spec. p. 18 s. (da cui risulta che tra il 2011 e il 2019 solo il 6% delle raccomandazioni ha ricevuto “piena attuazione” e il 16% ha registrato “progressi sostanziali”) e ora K. Grigaite et al., *Country-Specific Recommendations for 2019, 2020, 2021 and 2022. A tabular comparison and an overview of implementation*, EGOV, European Parliament, Bruxelles, July 2022. Nonchè, sulla base di un *dataset* predisposto da Bruegel, K. Efstathiou, G. Wolff, *What drives implementation of the European Union's policy recommendations to its member countries?*, in *Journal of Economic Policy Reform*, 2022.

“*national ownership*”<sup>20</sup>. Da ciò, l’esigenza di costruire, grazie per l’appunto anzitutto al *Next Generation EU* – e poi nel nuovo patto di stabilità e crescita, una volta che questo sarà approvato – un “*new mode of EU policy-making*”<sup>21</sup>: un nuovo “metodo di governo”, dunque.

La natura euro-nazionale del procedimento in questione costituisce un elemento essenziale, che vale, in particolare, a respingere le critiche volte a evidenziare un preteso carattere unilaterale e “impositivo” del *Recovery and Resilience Facility*<sup>22</sup>.

È vero che la decisione politica di istituire il *Next Generation EU* è stata assunta a livello di Unione, in particolare dal Consiglio europeo – coerentemente con il suo ruolo di “*crisis manager*”<sup>23</sup> – in esito a un estenuante negoziato conclusosi al termine di una riunione durata 90 ore, dal 17 al 21 luglio 2020<sup>24</sup>, e che la sua disciplina è contenuta in un regolamento adottato, nel febbraio 2021, secondo la procedura legislativa ordinaria (Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021). Tuttavia, si tratta di una decisione politica e di una disciplina adottate a livello dell’Unione ma di per sé dichiaratamente incomplete e di tipo essenzialmente procedurale: affinché il meccanismo risulti effettivamente funzionante, occorrono sia una decisione politica, consistente nella proposta di un Piano, sia una apposita disciplina volta ad assicurarne la gestione sul versante interno. Decisione e disciplina che devono essere adottate, in forme coerenti con le Costituzioni nazionali, da ciascuno Stato membro che intenda aderire a tale meccanismo.

Un Piano “nazionale”, appunto, il quale, ai sensi del citato regolamento 2021/241, è certamente tenuto a muoversi nell’ambito di numerose priorità e di una serie di vincoli, in coerenza con la volontà di assicurare un coordinamento più incisivo delle azioni di politica economica intraprese all’interno dell’Unione, ma che è comunque il frutto di opzioni che spetta a ciascuno Stato membro delineare, prima che le stesse siano sottoposte al vaglio della Commissione e del Consiglio dell’Unione (e dunque, in seno a quest’ultimo, anche degli altri Stati membri)<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. P. Vanheuverzwijn, A. Crespy, *Macro-economic coordination and elusive ownership in the European Union*, in *Public Administration*, 2018 (96), pp. 578–593, spec. 582 s. e V. D’Erman, J. Haas, D.F. Schulz, A. Verdun, *Measuring Economic Reform Recommendations under the European Semester: ‘One Size Fits All’ or Tailoring to Member States?*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2019 (15), n. 2, pp. 194-211, spec. 197 s.

<sup>21</sup> Così L. Schramm, U. Krotz, B. De Witte, *Building ‘Next Generation’ after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, p. 7 s.

<sup>22</sup> Ad esempio, cfr., anche per ulteriori indicazioni, F. Salmoni, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina*, cit., p. 51, spec. p. 77 s. Cfr. anche Ead., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2022, n. 3, pp. 1-13.

<sup>23</sup> Cfr. L. Schramm, W. Wessels, *The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU’s fiscal response to the COVID-19 pandemic*, in *Journal of European Integration*, 2022, spec. p. 3 s.

<sup>24</sup> Cfr., tra gli altri, C. Fasone, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d’ombra*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 29 luglio 2020, e G. Contaldi, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020, XV, n. 3, pp. 587-612.

<sup>25</sup> Un vaglio, si può aggiungere, che non è risultato essere particolarmente stringente. Tant’è che, come osserva la Corte dei conti europea, nel suo primo *Rapporto speciale su Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione*, n. 21, Luxembourg, 2022, p. 22 s. (presentato ai sensi dell’art. 287, par. 4, secondo comma, TFUE), alcuni elementi



La circostanza che nell'arco di poco più di dodici mesi tutti e 27 gli Stati membri abbiano proposto il loro Piano nazionale di ripresa e resilienza non deve trarre in inganno e far pensare a un processo interamente pre-determinato a livello europeo: l'ammontare delle risorse effettivamente richieste (come *grants* e, soprattutto, come *loans*, riguardo ai quali le scelte compiute dagli Stati membri sono state assai variegate), l'articolazione della tempistica e i contenuti dei Piani, in termini di riforme e investimenti, di *milestone* e *target*, risultano assai diversificati e dipendenti da come ciascuno Stato membro ha declinato le priorità e i vincoli comuni indicati in sede europea; oltre che, ovviamente, dallo *status quo* proprio di ciascuno Stato membro e dal riparto delle risorse finanziarie deciso a monte<sup>26</sup>. Il processo muove perciò senz'altro da un'iniziativa europea, volta a coordinare più efficacemente le linee di politica economica, ma gli spazi di autonomia politica e di discrezionalità in capo a ciascuno degli Stati membri appaiono tutt'altro che inesistenti<sup>27</sup>.

Dalla natura euro-nazionale del procedimento in questione si ricava l'osservazione secondo cui quello che ciascuno Stato membro ha assunto attraverso la presentazione del Piano, l'adozione della *governance* per assicurarne l'attuazione e, poi, la sottoscrizione degli accordi operativi si configura come un "auto-vincolo", più che come un vero e proprio "vincolo esterno"<sup>28</sup>. In altri termini, la famosa formula del "vincolo esterno", risalente com'è noto a Guido Carli<sup>29</sup> e ripresa da ampia letteratura, specie politologica, con riferimento proprio alla situazione italiana dopo il Trattato di Maastricht<sup>30</sup>, può legittimamente essere adoperata in questo caso, purché con la consapevolezza che, dal punto di vista giuridico, come da quello

---

contenuti nelle *country-specific recommendations* non compaiono all'interno dei PNRR (in Italia, ad esempio, è questo il caso della riforma fiscale, qualificata solo come "di accompagnamento", ma non inclusa nell'allegato).

<sup>26</sup> Come ricorda la Corte dei conti europea, nell'ambito dei sei Stati membri (Croazia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Spagna) considerati nel suo primo *Rapporto speciale*, cit., p. 42 s., "il numero totale di traguardi e obiettivi varia da 129 in Germania a 527 in Italia e il rapporto fra traguardi e obiettivi passa da 2:3 in Francia e Italia a 4:1 in Grecia".

<sup>27</sup> Si spingono a parlare di un processo *bottom-up*, L. Schramm, U. Krotz, B. De Witte, *Building 'Next Generation' after the pandemic*, cit., p. 3 s. (evidenziando come la disciplina in questione "not only recognizes that implementation ultimately depends on national or even sub-national administrations and resources, but also seeks to increase the legitimacy of the planned investments and reforms 'on the ground'").

<sup>28</sup> Così N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2022, n. 1, p. VI, e, *amplius*, L. Bartolucci, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2022, n. 2, pp. 521-544, spec. 521 s. *Contra*, cfr. F. Salmoni, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili*, cit., p. 10.

<sup>29</sup> Cfr. G. Carli, P. Peluffo, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1993, p. 8 s. (anche per la formulazione dell'"auspicio per cui il nuovo 'vincolo esterno' rappresentato dall'Unione economica e monetaria sia anche l'ultimo, e che gli uomini che si troveranno a ricostruire il rapporto tra Stato e cittadini della nostra Repubblica sappiano far scaturire dall'interno dell'ordinamento nazionale quei principi che fino ad oggi abbiamo derivato dall'esterno").

<sup>30</sup> Cfr., tra gli altri, K. Dyson, K. Featherstone, *Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State*, in *South European Society and Politics*, 1996, n. 2, 272-299, spec. 275 (identificandolo come il comportamento negoziale delle elites italiane teso a "exploit external challenges to overcome domestic opposition to policy reform by using them to strengthen their domestic policy position and tame domestic opposition"); Idd., *The Road To Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, OUP, Oxford, 1999, spec. p. 485 s.; L. Verzichelli, *La politica di bilancio*, Il mulino, Bologna, 1999, spec. p. 258 s., nonché E. Diodato, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Mimesis, Milano, 2014, spec. p. 9 s.

politico, la volontà di ciascuno Stato membro – non solo, come sempre accade, quella espressa dai suoi rappresentanti in seno alle istituzioni dell’Unione, ma altresì quella che emerge in ambito prettamente nazionale, ad opera dei suoi organi costituzionali – costituisce elemento indefettibile per l’assunzione del vincolo medesimo.

Del resto, come si accennava in premessa, se sul piano giuridico-costituzionale si vuole andare alla radice del vincolo così assunto, occorre risalire fino all’art. 11 della Costituzione italiana: sono quelle “limitazioni di sovranità” che il Costituente ha incoraggiato e che poi, in concreto, il legislatore italiano – prima quello ordinario, successivamente anche quello costituzionale – ha riferito alle Comunità e all’Unione europea poi a giustificare le trasformazioni, anche piuttosto profonde, che il PNRR determina sui poteri dello Stato e, più in generale, sul circuito di definizione dell’indirizzo politico e amministrativo<sup>31</sup>.

#### **4. Le basi giuridiche del *Next Generation EU*: un caso di interpretazione evolutiva dei Trattati europei**

Il *Next Generation EU* rappresenta un metodo di governo nuovo non solo per l’Italia, ma anche per l’Unione europea. La novità di questo metodo di governo delineato dall’Unione europea si riflette in quello che è stato acutamente definito come un uso creativo delle basi giuridiche su cui esso si fonda: come si è osservato, un esercizio di “*creative legal engineering*”, volto a consentire “*a major shift in EU economic policy*”<sup>32</sup>. Considerata la sostanziale impossibilità di rivedere, in questa fase, i Trattati istitutivi, si è fatto evidentemente ricorso alle risorse dell’interpretazione evolutiva per consentire all’Unione di perseguire obiettivi sulla cui necessità si registrava un consenso sostanzialmente unanime tra gli Stati membri. Il tutto, anche approfittando di una congiuntura istituzionale per più versi favorevole, in cui, all’indomani delle elezioni europee del maggio 2019, andava ancora adottato il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: il che ha permesso di incidere anche sulla determinazione delle c.d. risorse proprie del bilancio dell’Unione<sup>33</sup>.

Più in particolare, la base giuridica per i primi due Regolamenti che sono stati adottati per fronteggiare la pandemia Covid-19<sup>34</sup> è stata individuata nell’art. 122 TFUE: una norma collocata, nel Trattato, al cuore della disciplina dell’Unione economica e monetaria, la quale segue immediatamente la regolamentazione

---

<sup>31</sup> Trasformazioni che si è cercato di ricostruire in N. Lupo, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2022, n. 23, pp. 2-19.

<sup>32</sup> Così B. De Witte, *The European Union’s Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021 (58), pp. 635–682, spec. 670 s.

<sup>33</sup> Quadro finanziario pluriennale stabilito, ex art. 312 TFUE, con Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, preceduto dalla Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea, poi approvata da tutti i Parlamenti degli Stati membri.

<sup>34</sup> Per un’utile tabella riassuntiva dei diversi atti adottati, con le relative basi giuridiche, cfr. F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il mulino, Bologna, 2022, p. 84.

del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. È questa disposizione a reggere sia il Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, il quale, nei primissimi mesi successivi allo scoppio della pandemia, ha istituito uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE); sia, poi, soprattutto, il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che ha istituito lo strumento dell'Unione a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19 (ossia, il *Next Generation EU*), determinando altresì l'ammontare delle risorse mobilitate a tale scopo (in conformità alla disciplina sul Quadro finanziario pluriennale e sulle risorse proprie prima richiamata).

A questo fine, dell'art. 122 TFUE si è proposta una lettura innovativa, che si appoggia su entrambi i paragrafi di cui esso si compone, in un classico "combinato disposto"<sup>35</sup>. Per un verso, il par. 1 serve soprattutto in quanto richiama lo "spirito di solidarietà tra gli Stati membri" onde consentire al Consiglio, su proposta della Commissione (dunque con una procedura legislativa speciale, ai sensi dell'art. 289, par. 2, TFUE), di adottare "misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia": una formula volutamente generica nell'oggetto e intesa a mo' di clausola residuale ("misure adeguate"), ma immaginata, ed esemplificata negli stessi Trattati, con riferimento a fattispecie piuttosto diverse dalla pandemia (e, anzi, con uno specifico riferimento a problemi di approvvigionamento energetico).

Per altro verso, il par. 2 del medesimo art. 122 TFUE è interpretato estensivamente laddove consente all'Unione, con la stessa procedura, di concedere "un'assistenza finanziaria", a determinate condizioni, allo 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 è stata ora interpretata, appunto, in chiave decisamente estensiva, come riferibile e in concreto riferita a tutti gli Stati membri, visto che – secondo quanto è affermato nel considerando n. 5 del Regolamento 2020/2094 – il Covid-19 ha determinato in ciascuno di essi una situazione eccezionale, che sfugge al controllo degli Stati membri, e che "richiede un approccio coerente e unificato a livello dell'Unione".

La base giuridica del Regolamento che, nei mesi successivi, ha istituito il dispositivo per la ripresa e resilienza (in inglese "*facility*", da cui l'acronimo RRF-*Recovery and Resilience Facility*) è invece un'altra, come si ricava anche soltanto dai suoi estremi, visto che tale atto, diversamente dai due precedenti, è stato adottato seguendo la procedura legislativa ordinaria ex art. 289, par. 1, TFUE: si tratta del già citato Regolamento (UE) 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, il quale si è fondato sull'art. 175, par. 3, TFUE.

---

<sup>35</sup> Come ha infatti osservato E. Cannizzaro, *Neither Representation nor Taxation? Or, "Europe's Moment" – Part I*, in [www.europeanpapers.eu](http://www.europeanpapers.eu), 2020, n. 2, p. 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.

L'art. 175 TFUE è la disposizione su cui si reggono i fondi strutturali e il suo par. 3 è quello che consente azioni ulteriori, rispetto a quelle messe in campo con tali fondi, anch'esse ispirate alle finalità di rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, alla quale i fondi strutturali sono, com'è noto, rivolti<sup>36</sup>. Ai sensi del par. 3, dunque, al di là dei fondi strutturali, sono possibili ulteriori “azioni specifiche”, dirette appunto a incrementare e integrare le politiche di coesione già previste: azioni che, ove ritenute necessarie, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, i quali in tal caso “deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni”. Il *Recovery and Resilience Facility* si configura appunto come un'azione di tal tipo: finanziata in parte proprio sulla quota del bilancio dell'Unione destinata ai fondi strutturali, ma per altra parte – come già si è accennato – in modo sostanzialmente inedito, ossia attraverso l'indebitamento dell'Unione sui mercati finanziari<sup>37</sup>. Questo indebitamento è giustificato appunto dall'eccezionalità della misura, che segue regole procedurali per larga parte diverse da quelle che caratterizzano i fondi strutturali, con i quali peraltro condivide le finalità, sia generali, sia specifiche.

Un tale uso innovativo e creativo delle basi giuridiche ha suscitato non poche critiche in parte della dottrina, in nome dell'esigenza di evitare l'aggiramento dei principi di responsabilità finanziaria ex art. 125 TFUE e del pareggio di bilancio ex art. 310 TFUE: si è infatti sostenuta la necessità, al fine di legittimare un siffatto cambio di paradigma, di una riforma dei trattati, in modo da rafforzare trasparentemente l'integrazione fiscale dell'Unione e di creare un'autonoma *fiscal capacity*<sup>38</sup>. Di contro, altra autorevole dottrina ha difeso la legittimità e la correttezza di tale lavoro interpretativo, svolto in primo luogo dai servizi giuridici delle istituzioni dell'Unione, rilevando come essi abbiano saputo in questo modo rispondere a una precisa volontà politica, assicurando gli strumenti idonei a consentire un'azione comune nell'ambito dei vincoli imposti dai Trattati e dal diritto UE<sup>39</sup>. Sul punto si è recentemente espresso anche

---

<sup>36</sup> Parla perciò di azioni “outside the funds” E. Cannizzaro, *loc. cit.* Per una recente ricostruzione storica dei fondi strutturali cfr. G.P. Manzella, *Europa e sviluppo armonioso*, Il mulino, Bologna, 2022, spec. p. 43 s.

<sup>37</sup> Invero, nella storia dell'integrazione europea qualche caso di titoli comuni è esistito, ancorché dalle dimensioni e dalle finalità ben diverse rispetto a quelli emessi per finanziare il *Next Generation EU*: cfr., ad esempio, S. Horn, J. Meyer, C. Trebesch, *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, in <https://cepr.org/voxeu/columns/coronabonds-forgotten-history-european-community-debt>, 15 aprile 2020.

<sup>38</sup> P. Leino-Sandberg, M. Ruffert, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022 (59), pp. 433–472, i quali rilevano tra l'altro come NGEU dia origine a una “large-scale and nearly unconditional redistribution of public money among the Member States”, che va ben oltre il tradizionale effetto redistributivo legato ai fondi strutturali. E ritengono che autorizzare l'Unione a indebitarsi per effettuare spese cambi il modo in cui l'Unione opera “in a fundamental way” e richieda perciò un esplicito fondamento nei trattati al fine di autorizzare questo indebitamento.

<sup>39</sup> Cfr. B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., spec. p. 638 e Id., *EU emergency law and its impact on the EU legal order. Guest Editorial*, in *Common Market Law Review*, 2022 (59), pp. 3–18. Cfr. anche R. Crowe, *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU Budget*, in G. Barrett e altri (eds.), *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*, Springer, Cham, 2021, pp. 117-139. Sul ruolo dei servizi giuridici delle istituzioni dell'Unione cfr., anche per ulteriori indicazioni su una letteratura ormai cospicua, P. Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, CUP, Cambridge, 2021.

il Tribunale costituzionale federale tedesco, dando un sostanziale via libera a questa interpretazione alla base del Regolamento 2020/2094 (e alla connessa decisione sulle risorse proprie, che non costituisce atto *ultra vires* né viola l'identità costituzionale tedesca), che è stata ritenuta plausibile (facendo invero leva soprattutto sull'art. 122, par. 1, TUE, oltre che sull'art. 311 TFUE, su cui si regge la decisione sulle risorse proprie), nel presupposto però che tale intervento rimanga strettamente connesso al caso storicamente eccezionale consistente nel supportare la ripresa dopo la crisi del Covid-19 e nel superare le condizioni economiche avverse che ne sono derivate<sup>40</sup>.

In ogni caso, l'interpretazione estensiva delle basi giuridiche non può certo sorprendere, e pare a ben vedere rappresentare un'ulteriore, ennesima conferma della natura costituzionale dei Trattati europei: similmente a ciò che accade per le Costituzioni che prevedono processi di revisione costituzionale troppo complessi o non praticabili in un certo momento storico, i soggetti politici e le stesse istituzioni tendono, allo scopo di assicurare l'adeguamento della Costituzione a esigenze nuove e impreviste, a interpretare in chiave evolutiva il testo costituzionale vigente, avvalendosi fino in fondo dell'elasticità e delle virtualità delle disposizioni di principio presenti in ogni Costituzione scritta<sup>41</sup>.

Qui, in particolare, ha senz'altro aiutato il richiamo al principio di solidarietà<sup>42</sup>, il quale, come si è visto, figura non solo nel catalogo dei valori fondanti dell'Unione di cui all'art. 2 TUE<sup>43</sup>, ma altresì, più specificamente, negli artt. 122 e 175 TFUE: nel primo caso, in modo esplicito, all'interno del suo primo paragrafo, il quale evoca lo "spirito di solidarietà tra gli Stati membri"; nel secondo caso, in modo più indiretto, ma comunque univoco, laddove, al terzo paragrafo, finalizza le azioni ivi delineate come

---

<sup>40</sup> Così la sentenza 6 dicembre 2022 del secondo senato del Bundesverfassungsgericht ([https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/12/rs20221206\\_2bvr054721.ht](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/12/rs20221206_2bvr054721.ht)), su cui cfr., per un primo commento, A. Conzutti, *Also sprach Karlsruhe: sì al NGEU, no all'unione fiscale*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 12 dicembre 2022.

<sup>41</sup> Il caso classico è, ovviamente, rappresentato dall'ordinamento costituzionale statunitense, nel quale, non a caso, il dibattito sull'interpretazione costituzionale è particolarmente intenso (cfr., per tutti, S.A. Barber, J.E. Fleming, *Constitutional Interpretation: The Basic Questions*, OUP, New York, 2007) e i cambiamenti sono avvenuti spesso senza bisogno di approvare appositi emendamenti (cfr. ora, anche con spunti comparati, R. Albert, R.C. Williams, Y. Roznai (eds.), *Amending America's Unwritten Constitution*, CUP, Cambridge, 2022).

<sup>42</sup> Per una sua valorizzazione come principio giuridico cfr., tra gli altri, S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, spec. 11 s., e, con specifico riferimento al diritto dell'Unione, E. Küçük, *Solidarity in EU law: an elusive political statement or a legal principle with substance*, in A. Biondi, E. Dagilytė, E. Küçük (eds.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, p. 38-60, V. Borger, *The Currency of Solidarity. Constitutional Transformation during the Euro Crisis*, CUP, Cambridge, 2020, spec. p. 205 s. e G. Alpa, *Solidarietà. Un principio normativo*, Il mulino, Bologna, 2022, spec. p. 179 s.

<sup>43</sup> Sull'importanza di tale catalogo di valori, che assumono la veste di principi fondativi dell'Unione, ha insistito in più occasioni A. von Bogdandy: cfr. Id., *Founding Principles*, in A. von Bogdandy, J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2nd ed., Hart-Beck-Nomos, Oxford, 2009, p. 11-54, spec. 22 s., e A. von Bogdandy, L. D. Spieker, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, 15, pp. 391-426, spec. 393 s. (sottolineando, tra l'altro, come "any member state judge has a duty to interpret any national law in conformity with Article 2 TEU values"). Per una sintesi aggiornata del dibattito sull'UE come "unione di valori" cfr. M. Dawson, F. De Witte, *EU Law and Governance*, CUP, Cambridge, 2022, p. 175 s.

eventuali ai medesimi obiettivi propri della politica di coesione, tra cui spiccano appunto quelli solidaristici.

Emblematica, inoltre, può considerarsi la scelta di non fare ricorso, neppure in circostanze così peculiari, a quella che ha rappresentato, per decenni, la clausola di flessibilità più significativa nell'ordinamento dell'Unione: quella ora contenuta nell'art. 352 TFEU, che consente al Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento, di adottare le “disposizioni appropriate” ogni qual volta che “un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine”.

All'evidenza, i numerosi ostacoli procedurali progressivamente immaginati nelle diverse revisioni dei trattati (da ultimo, con la previsione della necessaria approvazione del Parlamento europeo e del controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali) e, altresì, in alcuni Stati membri (tra cui la Germania) ad opera delle Corti costituzionali o persino dai legislatori, allo scopo di impedire che un processo incontrollato di ampliamento delle competenze dell'Unione abbia luogo attraverso la leva dei “poteri impliciti”, sembrerebbero avere avuto successo<sup>44</sup>: almeno nel senso di rendere questa via troppo complessa per essere concretamente praticabile, anche laddove sussistano sia una forte spinta da parte del Parlamento europeo<sup>45</sup>, sia una volontà sostanzialmente unanime da parte degli Stati membri.

---

<sup>44</sup> Ripercorre tali ostacoli, dando conto anche dei pochi casi in cui, dopo il Trattato di Lisbona, si è fatto ricorso alla clausola di cui all'art. 352 TFEU, T. Konstadinides, *The Competences of the Union*, in R. Schütze, T. Tridimas (eds.), *Oxford Principles of European Union Law*, cit., p. 191-220, spec. 208 s. Più possibilisti sull'utilizzo futuro di tale clausola paiono R. Adam, A. Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2022, p. 353 s., i quali peraltro correttamente richiamano i contenuti della dichiarazione n. 42 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, ai sensi della quale “per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'articolo 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea [...] non può costituire il fondamento per ampliare la sfera delle competenze dell'Unione al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni dei trattati”, né “può essere in ogni caso utilizzato quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica dei trattati che sfugga alla procedura all'uopo prevista nei trattati medesimi”.

<sup>45</sup> Si veda in particolare la risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'Unione per lottare contro la pandemia (2020/2616(RSP)), in cui, tra l'altro, il Parlamento europeo “(66.) [...] esprime la sua ferma intenzione di fare tutto il necessario affinché l'Unione e i suoi cittadini possano uscire dalla crisi e invita tutte le istituzioni dell'UE e gli Stati membri ad avvalersi immediatamente di *tutte le disposizioni pertinenti dei trattati* e ad agire di conseguenza in uno *spirito di solidarietà*”; “(69.) ritiene che la pandemia abbia dimostrato i limiti della capacità dell'Unione di agire con fermezza e abbia messo in luce la *manca di competenze esecutive e di bilancio della Commissione*; ritiene che, in risposta a ciò, l'Unione debba essere oggetto di una profonda riforma; ritiene necessario in questa situazione di urgenza *completare l'Unione economica e monetaria* e attivare la «clausola passerella generale» per facilitare il processo decisionale su tutte le questioni che potrebbero contribuire a far fronte alle sfide poste dall'attuale crisi sanitaria”; e, infine, “(70.) esorta gli Stati membri ad accantonare le divergenze e ad agire nell'interesse generale e *in uno spirito di solidarietà*; li invita ad avvalersi immediatamente delle specifiche disposizioni dei trattati per agire di conseguenza”; e “(71.) invita la Commissione ad assumersi la responsabilità attribuita dai trattati e ad adottare iniziative *coraggiose*” (i corsivi sono, evidentemente, aggiunti).



Al punto da domandarsi se quella celeberrima clausola, della quale le istituzioni comunitarie, avallate in tale opzione dalla Corte di giustizia, fecero ampio uso – specie nei primi decenni dell’integrazione europea, allorquando essa era collocata nell’art. 235 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, che la riferiva peraltro al solo mercato comune<sup>46</sup> – non debba ormai considerarsi inutile, se non pressoché desueta. A maggior ragione, ove il testo dei Trattati, arricchitisi com’è noto di nuove competenze esplicite, offrano non poche possibilità per un’interpretazione estensiva ed evolutiva delle medesime, come si è visto accadere per il *Next Generation EU*.

## 5. I ruoli delle diverse istituzioni dell’Unione europea

Come si è accennato, è soprattutto il regolamento 2021/241 a disciplinare nel dettaglio tale procedimento euro-nazionale, ovviamente sul versante europeo, delineando le funzioni spettanti a ciascuna delle istituzioni dell’Unione e disegnando i loro rapporti, a livello costituzionale come a livello amministrativo, con quelle degli Stati membri.

Comune è, in proposito, la constatazione del ruolo cruciale assegnato alla Commissione europea, tanto nella fase di approvazione dei Piani (e delle loro eventuali modifiche), quanto, in forma ancor più decisiva, in quella della valutazione in merito alla loro attuazione<sup>47</sup>. La Commissione si trova così a giocare un “ruolo di vero e proprio epicentro d’azione e di controllo sulla definizione delle politiche (tout court) degli Stati membri”<sup>48</sup>. Nell’ambito della Commissione europea, è una struttura *ad hoc*, denominata “RECOVER” (Recovery and Resilience Task Force) e istituita il 16 agosto 2020 all’interno del segretariato generale, a seguire l’attuazione dei Piani e a coordinare altresì le attività relative al Semestre europeo. Tale Task Force riferisce direttamente alla Presidente della Commissione e lavora in stretta cooperazione con la Direzione generale per gli affari economici e finanziari<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Cfr. ad esempio, in chiave storica, R. Calvano, *I poteri impliciti comunitari. L’art. 308 TCE come base giuridica per l’espansione dell’azione comunitaria*, in S. Mangiameli (a cura di), *L’Ordinamento europeo, vol. II, L’esercizio delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 91 s.

<sup>47</sup> Sul ruolo-chiave della Commissione europea nel *Next Generation EU* cfr., tra gli altri, A. Martinelli, *L’Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2 febbraio 2022, pp. 546-567; M. Dawson, F. De Witte, *EU Law and Governance*, cit., p. 68 s. (rilevando come l’autonomia della Commissione sull’allocazione delle risorse del *Next Generation EU* sia parte della tendenza ad accentuare l’“executivism” in seno all’Unione); N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. VI; e M. De Bellis, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza*, cit., p. 37 s., la quale giustamente sottolinea come, “mentre nella fase di approvazione permane un ruolo significativo del Consiglio, che può non approvare i PNRR [...], nella fase di controllo sull’attuazione dei piani l’istituzione che detiene il potere in via pressoché esclusiva (se si esclude l’apporto consultivo del Comitato economico e finanziario) è la Commissione”.

<sup>48</sup> Così A. Vernata, *La Costituzione e l’Europa alla prova del Recovery plan*, in *Politica del diritto*, 2022, n. 2, pp. 225-254, spec. 232.

<sup>49</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force\\_en#:~:text=The%20Recovery%20and%20Resilience%20Task,for%20coordinating%20the%20European%20Semester.](https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_en#:~:text=The%20Recovery%20and%20Resilience%20Task,for%20coordinating%20the%20European%20Semester.)



Nell'esercitare le sue funzioni in merito all'approvazione e all'attuazione dei Piani la Commissione è accompagnata dal Consiglio, nella configurazione Ecofin. Il Consiglio è infatti chiamato ad approvare, con propria decisione di esecuzione, i singoli Piani (il cui testo definitivo è perciò quello riportato nell'allegato alla relativa decisione di esecuzione)<sup>50</sup>; e, similmente, anche le loro successive modifiche, previa istruttoria curata dalla Commissione, assieme allo Stato membro interessato<sup>51</sup>. Lo stesso Consiglio è poi chiamato, tendenzialmente ogni semestre, ad esprimersi, con un parere del Comitato economico e finanziario<sup>52</sup>, sulla valutazione (*assessment*), circa il soddisfacente conseguimento di *milestone* e *target* previsti per ciascuna rata, la quale è formulata dalla Commissione (di regola entro due mesi da quando lo Stato membro ritiene di aver adempiuto agli impegni previsti per quella scadenza, inviando la relativa documentazione).

Il che vuol dire che la valutazione della Commissione circa la soddisfacente attuazione delle *milestone* e dei *target* che compongono il PNRR può a sua volta essere oggetto di questioni e rilievi da parte dei rappresentanti degli altri Stati membri, i quali sono così posti in condizione di dire la loro – ed è qui il profilo di novità che mi pare più significativo – non, come accade da sempre in quelle sedi, riguardo alla definizione di politiche europee, bensì sull'attuazione delle politiche perseguite da ciascuno Stato membro, in quanto ricomprese all'interno del “suo” PNRR. Un effetto determinato dal già sottolineato più intenso coordinamento delle azioni di politica economica, che consente ai *partners* europei di andare non solo a suggerire o a richiedere alcune riforme ad uno Stato membro – come già accadeva con le *country-specific recommendations* – ma altresì di esprimersi in merito alla loro effettiva implementazione.

Un ruolo almeno formalmente più marginale, ma dai contorni poco definiti, spetta infine al Consiglio europeo. Tale istituzione, infatti, è richiamata soltanto all'interno di un *considerando* del Regolamento 2021/241: la seconda parte del *considerando* n. 52 che, diversamente dalla sua prima parte, non trova nessun riscontro nell'articolo<sup>53</sup>. In particolare, vi si prevede che uno o più Stati membri possano coinvolgere il Consiglio europeo nel percorso di attuazione dei PNRR e nella relativa valutazione qualora “in via eccezionale [...] ritengano che vi siano gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei pertinenti

---

<sup>50</sup> Di qui l'acronimo CID, che sta per “*Council Implementing Decision*”.

<sup>51</sup> Ai sensi dell'art. 21, par. 2, del Regolamento 2021/241, è infatti la Commissione a valutare il Piano modificato proposto dallo Stato membro e a presentare al Consiglio una proposta per una nuova decisione di esecuzione. Il che sembra presupporre che la Commissione concordi sull'ammissibilità delle proposte di modifica prospettate dallo Stato membro.

<sup>52</sup> Composto, ex art. 134 TFUE, da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e della Banca Centrale Europea.

<sup>53</sup> La mancata corrispondenza con una disposizione del Regolamento sembra infatti contravvenire alla regola secondo cui “Any recital not serving to give the reasons for the enacting terms should be omitted” (punto 10.7 della *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation*, Luxembourg, 2015, in <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732>).



traguardi e obiettivi”. In tal caso, anche un singolo Stato membro può chiedere che il Presidente del Consiglio europeo rinvi la trattazione della questione – si suppone, prima dell’approvazione del parere del comitato economico e finanziario – al successivo Consiglio europeo. Ove ciò accada, oltre a prevedersi un’informativa del Parlamento europeo in merito, si dispone che “nessuna decisione che autorizzi l’erogazione del contributo finanziario e, se del caso, del prestito dovrebbe essere presa fino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso in modo esaustivo la questione”. Quanto ai tempi, si prevede che “di norma, tale processo non dovrebbe richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del comitato economico e finanziario”. Una soluzione – quella fotografata dal considerando n. 52, spesso descritta come “freno d’emergenza” – invero piuttosto pesante e per più versi ambigua, chiaramente frutto di un compromesso dell’ultim’ora<sup>54</sup>, volta sostanzialmente a consentire comunque al Consiglio europeo di avere qualche voce in capitolo, “in via eccezionale”, in caso di scostamenti reputati “gravi”<sup>55</sup>.

Tuttavia, tale coinvolgimento potenziale del Consiglio europeo, almeno sul piano giuridico-formale, non pare idoneo ad intaccare il ruolo, spettante come si è osservato alla Commissione europea, di “valutatore”, per definizione più oggettivo, della soddisfacente attuazione di *milestone* e *target*. A maggior ragione, visto che la Commissione europea non si limita ad una valutazione *ab externo* sull’attuazione del Piano, ma, dopo averne vagliato e condiviso i contenuti in fase di predisposizione, accompagna poi lo Stato membro passo per passo, nel percorso di interpretazione, di esecuzione e, in caso, anche di aggiornamento dei suoi contenuti.

Non va dimenticato, infatti, che l’attuazione del Piano non è un’operazione meramente meccanica e priva di discrezionalità, ma richiede un’attività di interpretazione – un po’ come se si trattasse di uno spartito musicale<sup>56</sup> – per definire in concreto i contenuti delle riforme e degli investimenti, sulla quale la prima parola spetta, inevitabilmente, alle istituzioni dello Stato membro, ma che avviene sulla base di un confronto costante, quasi quotidiano, con i funzionari che, per conto della Commissione europea,

---

<sup>54</sup> Cfr. F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, cit., p. 93 s., parlando di una previsione di dubbia efficacia giuridica.

<sup>55</sup> Ad esempio, fa leva sul riferimento testuale, all’interno del *considerando*, a “in via eccezionale”, ripreso anche successivamente (“in tali circostanze eccezionali”), F. Costamagna, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà*, in *Quaderno AISDUE. Serie speciale*. Atti del convegno *L’Unione europea dopo la pandemia* (Bologna, 4-5 novembre 2021), Editoriale scientifica, Napoli, 2022, pp. 47-55, spec. 52 s., al fine di sminuire il rilievo della procedura ivi delineata.

<sup>56</sup> L’immagine è usata da A. Manzella, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., p. 149, il quale osserva che il PNRR rappresenta un documento “che deve essere interpretato politicamente”: una sorta di “mero spartito musicale che presuppone, assieme alla sua esecuzione, una interpretazione”.

seguono l'attuazione del Piano. Un'operazione che diventa ancora più delicata, ovviamente, tutte le volte in cui le *milestone* e i *target* sono stati definiti, nel Piano, in modo ambiguo o comunque generico<sup>57</sup>.

Il ruolo cruciale della Commissione si estende poi alla fase del monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi assegnati a livello europeo ai Piani nazionali. Anche qui si è costruito un sub-procedimento euro-nazionale, al cui centro è posta appunto la Commissione, ma che coinvolge ovviamente anche le istituzioni dei singoli Stati membri, e che, come tutti i procedimenti euro-nazionali, è disciplinato in parte dal diritto dell'Unione e in parte dal diritto di ciascuno Stato membro. Secondo quanto previsto dagli artt. 29 e 30 del regolamento 2021/241 è anzitutto un regolamento delegato della Commissione a disciplinare gli indicatori e la metodologia per il monitoraggio, nonché a identificare in dettaglio gli elementi del “Quadro di valutazione della ripresa e della resilienza”<sup>58</sup>. Gli indicatori e la metodologia sono poi stati integrati da ciascuno Stato membro e riferiti alle singole misure del Piano<sup>59</sup>: a riprova, evidentemente, della natura del PNRR come “piano di risultati” e della necessità, per dargli efficace attuazione, di una cultura amministrativa diversa rispetto a quella tradizionalmente prevalente nel nostro Paese.

Il Parlamento europeo, pur non potendo esercitare un ruolo cruciale riguardo a funzioni prevalentemente tecniche, quali quelle di valutazione e di affiancamento alle amministrazioni degli Stati membri, non a caso assegnate come si è appena visto alla Commissione europea, è riuscito comunque a ritagliarsi uno spazio rilevante. Come è stato notato<sup>60</sup>, la lezione della riforma della *governance* economica europea posta in essere all'inizio del secondo decennio del XXI secolo sembra essere stata appresa e il Parlamento europeo è stato in grado di giocare, in questa occasione, un ruolo più significativo. Un ruolo, peraltro, non necessariamente volto allo scopo di accrescere ulteriormente i propri poteri, bensì diretto piuttosto

---

<sup>57</sup> Nel senso che alcuni *milestone* e *target* mancano di chiarezza, e pertanto risultano “difficili da valutare”, comportando il rischio “che l'obiettivo inizialmente perseguito non venga raggiunto”, cfr. la già ricordata *Relazione speciale* della Corte dei conti europea, cit., p. 6 s. e 35 s. (anche per l'indicazione di alcuni esempi, sia di mancata chiarezza, sia di confusione e sovrapposizione, nei diversi Piani nazionali, tra *milestone* e *target*).

<sup>58</sup> Si tratta del 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 il dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. Esso si compone di 2 articoli, che tra l'altro fissano un calendario per la trasmissione degli indicatori (coordinato con il semestre europeo), e di un (breve) elenco di 14 indicatori comuni.

<sup>59</sup> Si veda, per l'Italia, la circolare n. 34 del 17 ottobre 2022 del Ragioniere Generale dello Stato, sulle “Linee guida metodologiche per la rendicontazione e la trasmissione degli indicatori comuni” (disponibile su [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2022/circolare\\_n\\_34\\_2022/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2022/circolare_n_34_2022/)), ove a più riprese si chiarisce che “gli indicatori comuni nell'ambito del Dispositivo di ripresa e resilienza non hanno target da raggiungere, né a livello generale né a livello disaggregato: non è associato loro alcun obiettivo né a livello di misura, né a livello complessivo, poiché essi costituiscono un mero strumento statistico attraverso il quale la CE monitora il raggiungimento della finalità dell'intero dispositivo di ripresa e resilienza”.

<sup>60</sup> Cfr. C. Fasone, *Fighting back? The role of the European Parliament in the adoption of Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, n. 3, p. 368 s. Più critica la valutazione di F.R. De Martino, I. Roberti, *Il ruolo del Parlamento europeo nel Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza nazionale (Regolamento UE 2021/241)*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2022, n. 3, pp. 53-73, spec. p. 65 s. (i quali invece riscontrano una variazione “*in peius* rispetto a quella vigente durante la crisi dell'euro”).



a garantire che la procedura in questione fosse tempestivamente approvata e rispettasse adeguati *standard* in termini di democraticità. Con l'effetto di determinare così anche un – lieve e forse insufficiente, tra l'altro perché su base temporanea – incremento della partecipazione parlamentare alle procedure relative all'Unione economica e monetaria<sup>61</sup>.

Del resto, un ruolo più incisivo del Parlamento europeo pare essere una conseguenza in qualche misura obbligatoria del più stretto coordinamento delle politiche fiscali e delle rilevanti scelte allocative che il *Next Generation EU* comporta, specie se raffrontato al semestre europeo. Anche se non sembra che siano state seguite tutte le soluzioni che pure erano state prospettate al fine di assicurare al PNRR una più solida e più democratica “political guidance”, a livello europeo<sup>62</sup>. Ad ogni modo, vista la natura prettamente euro-nazionale del procedimento in questione, è piuttosto evidente che il canale democratico che fa leva sul Parlamento europeo si rivela, se preso isolatamente, insufficiente a seguire l'intera procedura, nei suoi variegati sviluppi: quello della politica fiscale rappresenta, infatti, un tipico terreno su cui il coinvolgimento dei parlamenti nazionali appare indispensabile, sia nei meccanismi della cooperazione interparlamentare – a partire ovviamente dalla Conferenza sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea, ma includendo anche la stessa COSAC – sia in ciascuno Stato membro, ovviamente in dialettica con il rispettivo Governo<sup>63</sup>.

E' perciò abbastanza sorprendente che non si sia richiesta espressamente, come pure era stato ipotizzato<sup>64</sup>, l'approvazione dei singoli Piani da parte di ciascun Parlamento nazionale e, soprattutto, che il c.d. “Dialogo sulla ripresa e la resilienza” sia stato incentrato tutto sul Parlamento europeo: secondo quanto previsto dall'art. 26 del regolamento 2021/241, le commissioni competenti del Parlamento

---

<sup>61</sup> Cfr. D. Fromage, M. Markakis, *The European Parliament in the Economic and Monetary Union after COVID: towards a slow empowerment?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, n. 3, p. 385 s.

<sup>62</sup> Cfr. B. Crum, *How to provide political guidance to the Recovery and Resilience Facility?*, EGOV In depth analysis, European Parliament, 2020, spec. p. 10 s., il quale rileva come “the RRF involves political, distributive choices. There is an EU-wide political interest in the RRF that transcends national democracies. The European Semester was never set up for the purpose of monitoring the allocation of funds”.

<sup>63</sup> Sottolineano questo aspetto B. Dias Pinheiro, C.S. Dias, *Parliaments' involvement in the Recovery and Resilience Facility*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, n. 3, pp. 332-349. Come peraltro emerge da tale contributo (e da V. Kreiling, *Next Generation EU and national parliaments: Taxation without sufficient representation?*, in G. von Sydow, V. Kreiling (eds.), *Making EU Representative Democracy Fit for the Future*, SIEPS, Stockholm, June 2022, pp. 45-62, spec. 52 s.), il quadro comparato appare, almeno nella prima fase di attuazione del *Next Generation EU*, assai variegato, con un coinvolgimento estremamente variabile, a seconda degli Stati membri, dei loro Parlamenti, i quali praticamente mai sono stati posti in condizione di seguire e, se del caso, indirizzare in ogni fase la predisposizione e la negoziazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (anche se un qualche coinvolgimento parlamentare, ancorché parziale, si è verificato pressoché ovunque).

<sup>64</sup> Cfr. L. Guttenberg, T. Nguyen, *How to spend it right. A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility*, Bertelsmann Stiftung and the Jacques Delors Centre, Policy Brief, 11 June 2020 (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/how-to-spend-it-right-en>): “The RRF regulation should include a binding obligation on member states to submit their RRFs to national parliaments for approval before finally sending them to Brussels once the negotiations with the Commission are concluded. This would ensure that there is a broad debate and consensus at national level on the proposed measures and would go a long way to making sure that the measures will be implemented in a timely fashion by the member state once the RRF is approved”.



européo possono invitare ogni due mesi la Commissione europea a discutere le principali questioni attinenti al disegno, all'attuazione e alla valutazione dei Piani, inclusi lo stato di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi e le procedure di sospensione e risoluzione dei relativi pagamenti. Si è altresì stabilito che il Parlamento europeo possa esprimere il proprio parere in apposite risoluzioni, che la Commissione è tenuta a prendere in considerazione. Certo, nulla impedirebbe al Parlamento europeo di allargare tale dialogo ai Parlamenti nazionali, sicuramente più in grado di offrire una prospettiva complementare sullo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nei singoli Piani, ma tale coinvolgimento – diversamente da quel che accade per altre simili procedure dialogiche di *accountability*, moltiplicatesi nel corso dell'ultimo ventennio<sup>65</sup> – non è stato previsto e non sembra avere avuto luogo nelle prime occasioni in cui tali procedure sono state attivate<sup>66</sup>.

## **6. Conclusioni: ancora sull'intreccio tra la forma di governo italiana e quella europea, nel corso della XVIII legislatura**

Dedicherei infine la parte conclusiva di questo contributo a sottolineare come il PNRR renda ancora più evidente e stretto l'intreccio tra le dinamiche della forma di governo italiana e di quella europea. Un intreccio a cui ho rivolto una qualche attenzione in passato e che le vicende della XVIII legislatura (2018-2022) paiono confermare ulteriormente.

È facile constatare, infatti, come le due crisi di governo registratesi in mezzo alla legislatura, una nell'agosto 2019 e l'altra nel febbraio 2021, risultino strettamente collegate alla forma di governo dell'Unione europea e alle sue dinamiche, al punto da risultare incomprensibili ove non si mettano in relazione ad evoluzioni che, in parallelo, si andavano sviluppando in sede europea. A conferma che è su questo intreccio di forme di governo che si incentra, oggi, il circuito dell'indirizzo politico, riguardo al PNRR e alla sua attuazione, ma anche al di fuori di esso.

Infatti, la crisi del governo Conte 1 è stata determinata dalla situazione di dissociazione tra indirizzo politico europeo e indirizzo politico nazionale – una sorta di corto circuito – verificatosi all'indomani delle elezioni per il Parlamento europeo svoltesi nel maggio 2019. Elezioni che hanno visto, in Italia,

---

<sup>65</sup> Il riferimento è anzitutto al “dialogo politico”, incentrato sul rapporto tra Commissione europea e Parlamenti nazionali, e al “dialogo bancario”, che coinvolge sia il Parlamento europeo sia i Parlamenti nazionali. Più esile è il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel “dialogo economico” e inesistente nel “dialogo monetario” con la Banca centrale europea. Per un parallelo tra tali procedure dialogiche volte ad accrescere l'*accountability* democratica delle istituzioni dell'Unione cfr. R. Ibrido, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 marzo 2017, spec. p. 15 s. Sulle forme di confronto diretto tra Commissione europea e Parlamenti nazionali cfr. B. Crum, A. Olear, *Information or Accountability? A Research Agenda on European Commissioners in National Parliaments*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, pp. 1-12.

<sup>66</sup> Finora si sono svolti 8 dialoghi sulla ripresa e resilienza, l'ultimo dei quali il 21 novembre 2022 (<https://www.europarl.europa.eu/recovery-and-resilience-facility/en/home>). Cfr. anche F.R. De Martino, I. Roberti, *Il ruolo del Parlamento europeo nel Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza nazionale*, cit., p. 63 s.

stravincere la Lega ma che, in chiave europea, hanno registrato il fallimento del tentativo delle forze euroscettiche di conquistare la maggioranza dei seggi in seno al Parlamento europeo<sup>67</sup>.

All'indomani della (faticosa) "elezione" di Ursula von der Leyen a Presidente della Commissione europea<sup>68</sup> si è perciò verificata, in coerenza con il pronunciamento degli elettori, una netta dissociazione tra la maggioranza politica a supporto della Commissione europea (che ha incluso anche larga parte degli europarlamentari del Movimento 5 Stelle) e la maggioranza che aveva votato la fiducia al Governo Conte. Non a caso, quest'ultimo non sarebbe stato in grado di indicare un commissario in grado di passare il vaglio del Parlamento europeo, posto che qualsivoglia candidato, specie se di estrazione leghista, avrebbe dovuto fare i conti con il cosiddetto "cordone sanitario". Ossia con un meccanismo di natura convenzionale – simile, ma persino più rigido della *conventio ad excludendum*<sup>69</sup> – per effetto del quale gli esponenti delle forze politiche euroscettiche, tra cui appunto la Lega, tendono ad essere esclusi dalle posizioni più significative nelle istituzioni dell'Unione, e persino dalla distribuzione delle cariche interne al Parlamento europeo, tradizionalmente ripartite in modo proporzionale, sulla base del metodo d'Hondt, tra i principali gruppi politici che compongono "l'arco costituzionale europeo"<sup>70</sup>. Un meccanismo che nel luglio 2019 è stato applicato, nei confronti del gruppo "Identità e Democrazia" (composto, tra gli altri, dalla Lega e dai francesi del *Rassemblement National* di Marine Le Pen), tra l'altro, nell'elezione dei vicepresidenti del nuovo Parlamento europeo e nella distribuzione delle cariche degli uffici di presidenza delle commissioni<sup>71</sup>.

Insomma, l'opzione della Lega, rivelatasi poi fallimentare, di depositare al Senato, il 9 agosto 2019, una mozione di sfiducia nei confronti del Governo Conte 1 (senza peraltro formalizzare le dimissioni dei

---

<sup>67</sup> Come si è osservato in N. Lupo, *L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (numero monografico su *Il Governo. Prospettive organizzative e funzionali*), 10 ottobre 2020, spec. p. 16. Cfr. anche A. Manzella, *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in *Astrid-Rassegna*, 2020, n. 5; M. Cerioni, *L'anaclosi dei governi "Conte I" e "Conte II"*, in *Diritto e società*, 2020, n. 2, p. 325 s., spec. 332; nonché, in chiave politologica, S. Fabbrini, *Governmental change in 2019 Italy: domestic factors or European constraints?*, in *Journal of Contemporary European Studies*, 2021, pp. 1-12, e A. Capati, M. Improta, *Dr. Jekyll and Mr. Hyde? The Approaches of the Conte Governments to the European Union*, in *Italian Political Science*, 2021, 1, pp. 1-22.

<sup>68</sup> I Trattati parlano di "elezione" del presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo (art. 17, par. 7, TUE). Invero, si tratta, in senso tecnico, di un potere di approvazione, non consistendo nella scelta di un nominativo, ma nell'esprimere un sì o un no alla "proposta" del Consiglio europeo: una proposta che questo, peraltro, formula "tenuto conto delle elezioni del Parlamento e dopo avere effettuato le consultazioni appropriate". Su come tale procedura sia sorta cfr. J. Priestley, *Six battles that shaped Europe's Parliament*, London, Harper, 2008, p. 45 s.

<sup>69</sup> Per questo parallelo cfr. B. Caravita, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2019, n. 5, p. 9 s. Si noti che in questo caso alle forze anti-sistema viene negata non solo la partecipazione al "Governo", ma anche alla gestione del Parlamento. Il che, com'è noto, in Italia non è mai accaduto, tant'è che il PCI fu sempre rappresentato in seno agli organi di vertice di Camera e Senato.

<sup>70</sup> Per questa formula cfr. A. Manzella, *C'è il Parlamento contro i pieni poteri*, in *La Repubblica*, 17 agosto 2019.

<sup>71</sup> Cfr., per tutti, A. Ripoll Servent, *The European Parliament after the 2019 Elections: Testing the Boundaries of the 'Cordon Sanitaire'*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2019, n. 4, pp. 331-342, spec. 338 (notando come esso sia stato applicato solo agli "hard eurosceptics" e non anche ai "soft eurosceptics").

propri ministri)<sup>72</sup>, al fine di giungere a elezioni anticipate ha tratto origine da un quadro politico-istituzionale assai peculiare. Per la Lega, pur chiara vincitrice, in Italia, delle elezioni europee del maggio 2019, risultava infatti sostanzialmente impossibile incidere sul circuito euro-nazionale dell'indirizzo politico e sugli assetti del Governo italiano, come a maggior ragione di quello europeo, in misura anche solo vagamente corrispondente ai consensi ottenuti. Anzi, è apparso man mano più evidente, specie dopo la formazione della Commissione von der Leyen e con il delinarsi di una via di uscita all'annosa questione della Brexit, che l'esito delle elezioni europee avrebbe determinato una nuova spinta all'integrazione sovranazionale, e dunque un indebolimento della posizione fortemente euroscettica espressa dalla Lega e in parte altresì, specie nella sua fase iniziale, dal governo Conte 1<sup>73</sup>.

Analogamente, la crisi del governo Conte 2, tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021, può ritenersi essere stata determinata, in definitiva, dalla sua incapacità nell'elaborare un PNRR apprezzato dalla Commissione europea e dagli altri Stati membri e, soprattutto, nel tenere assieme la propria maggioranza su una questione strategica come la definizione della *governance* per la gestione "interna" del PNRR.

In effetti, com'è noto, negli ultimi mesi del governo Conte 2 si era registrato, in seno alla maggioranza, un dissenso riguardo a come predisporre la parte italiana del procedimento euro-nazionale disegnato dal *Next Generation EU*. A tal fine, infatti, occorreva delineare un ambizioso programma di azioni da finanziare nel successivo quinquennio e allestire una *governance* idonea ad assicurare l'effettivo avanzamento, grazie a quei finanziamenti, di politiche di promozione della ripartenza dell'economia italiana, dopo gli effetti devastanti della pandemia di Covid-19. Con la conseguente esigenza, in considerazione dell'entità delle risorse impiegate e dell'orizzonte temporale delineato (fino al termine del 2026), di un coinvolgimento pieno e convinto di uno spettro di forze politiche il più ampio possibile.

Un dissenso interno, dunque, quello sulla *governance* del PNRR, non di poco rilievo, specie per un esecutivo, come il Governo Conte 2, formatosi, come si è appena visto, al fine di assicurare un

---

<sup>72</sup> Tale mozione di sfiducia si è andata a sovrapporre alla mozione di sfiducia individuale che era stata presentata nei giorni precedenti dal PD nei confronti del ministro Salvini (calendarizzata originariamente per il 12 settembre). Da ciò, e dalla conseguente spaccatura della Conferenza dei capigruppo in Senato, la convocazione di una seduta del Senato il 13 agosto 2019 al fine di votare (e respingere) le proposte di modifica del calendario dei lavori predisposto dalla Presidente Alberti Casellati presentate da Lega e Fratelli d'Italia; e, in applicazione di questo calendario, la convocazione della seduta del 20 agosto 2019, su "Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri", in cui ha avuto luogo lo scontro Conte-Salvini e il Presidente del Consiglio ha preannunciato le proprie dimissioni: cfr. M. Olivetti, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2019, p. 14 s., e A. Lauro, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura. Il mutamento della maggioranza governativa e la conferma del Presidente del Consiglio*, Cacucci, Bari, 2020, p. 96 s.

<sup>73</sup> Nel senso che "la crisi italiana è cominciata a Strasburgo il 16 luglio", quando al Parlamento europeo i deputati leghisti, diversamente dai pentastellati, "hanno tradito l'impegno ufficialmente assunto dal presidente del Consiglio italiano, di eleggere Ursula von der Leyen al "governo" dell'Ue", cfr. A. Manzella, *C'è il Parlamento contro i pieni poteri*, cit.

riallineamento dell'indirizzo politico italiano con quello europeo, e impegnatosi a fondo, peraltro con esiti piuttosto proficui, nell'approvazione del *Next Generation EU* in sede europea<sup>74</sup>.

La formazione del Governo Draghi può perciò essere vista, in questa chiave, come necessaria, oltre che per fronteggiare in modo più efficace la pandemia, grazie all'intensificata campagna vaccinale, allo scopo di disegnare e (iniziare a) realizzare, con un supporto parlamentare decisamente più ampio, le riforme richieste al fine di poter usufruire dei fondi stanziati dall'Unione europea con il *Next Generation EU*<sup>75</sup>. Un compito cui il Governo Draghi ha assolto fino in fondo: finalizzando l'opera di predisposizione del PNRR, presentato dall'Italia entro fine aprile 2021 (sulla base di apposite risoluzioni parlamentari), seguendone l'approvazione da parte della Commissione e del Consiglio, finalizzatasi a inizio luglio 2021, e poi dando seguito agli impegni presi per le scadenze della prima e della seconda rata del PNRR, rispettivamente per dicembre 2021 e giugno 2022<sup>76</sup>.

La spinta derivante dal PNRR non è stata evidentemente in grado, da sola, di assicurare la permanenza del Governo Draghi, e della sua assai eterogenea maggioranza parlamentare, fino al termine naturale della XVIII legislatura. Tuttavia, grazie al fatto di aver mantenuto – diversamente da quel che era accaduto per i Governi Dini e Monti – anche nella fase elettorale la sua natura di “Governo tecnico”, il Governo Draghi è comunque riuscito, pure dopo lo scioglimento delle Camere, a compiere e a far compiere passi significativi all'attuazione del PNRR<sup>77</sup>, specie in vista della scadenza della terza rata, a fine dicembre 2022.

---

<sup>74</sup> Cfr., tra i tanti, L. Bartolucci, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2021, n. 2, p. 154 s., e F. Fabbrini, *Next Generation EU*, cit., p. 61 s.

<sup>75</sup> Cfr. C. Fusaro, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, n. 1, p. 173 s., N. Lupo, *Un governo “tecnico-politico”? Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2021, n. 8, pp. 134-148, Id., *Ancora sui “governi tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Rassegna parlamentare*, 2021, n. 3, p. 495 s., e R. Cabazzi, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, spec. p. 231 s.

<sup>76</sup> Si vedano le valutazioni positive espresse dalla Commissione europea rispettivamente il 28 febbraio 2022 ([https://ec.europa.eu/info/files/preliminary-assessment-italy\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/preliminary-assessment-italy_en)) e il 27 settembre 2022 ([https://ec.europa.eu/info/files/second-payment-preliminary-assessment-italy\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/second-payment-preliminary-assessment-italy_en)).

<sup>77</sup> Cfr. la seconda relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR, approvata dalla Cabina di regia il 5 ottobre 2022 (<https://italiadomani.gov.it/it/news/governo--via-libera-alla-seconda-relazione-sul-pnrr.html>), nonché, in dottrina, A. Poggi, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2022, n. 19, e F. Fabbrini, *Italy's national recovery and resilience plan: context, content and challenges*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 2022, pp. 1-19, spec. 15 s.