



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2022

**La ripresa è per tutti o per pochi
nell'Europa post-pandemica?**

di Maria Francesca De Tullio

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA RIPRESA È PER TUTTI O PER POCHI NELL'EUROPA POST-PANDEMICA?

di Maria Francesca De Tullio

Ricercatrice in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE; 2. I PUNTI IRRISOLTI DEL CONTESTO PRE-PANDEMICO; 3. LE MISURE POST-PANDEMICHE E IL *NEXT GENERATION EUROPEAN UNION*; 3.1. LA CRISI SANITARIA TRA LE MAGLIE DEL RIGORE FINANZIARIO; 3.2. IL *RECOVERY AND RESILIENCE FACILITY*; 4. UN CAMBIO DI PASSO RISPETTO ALL'AUSTERITÀ?; 5. RIPRESA E UGUAGLIANZA NELL'EUROPA POST-PANDEMICA; 6. CONCLUSIONI.

1. Introduzione

La ricerca esamina in punto di diritto costituzionale il *Next Generation EU* (NGEU), come *case study* dei rimedi dell'Unione Europea (UE) alla crisi pandemica. In particolare, il tema è analizzato in relazione al suo portato innovativo nelle politiche di bilancio dell'UE, specie con riferimento alle disuguaglianze e ai diritti sociali, che questo lavoro individua come il grande irrisolto delle crisi precedenti, del 2008 e del 2010-2011. L'esempio scelto risulta adatto come terreno di studio, in quanto – tra i diversi strumenti adoperati dall'Unione per la ripresa della pandemia – il NGEU sembra essere quello più ampio e innovativo in termini di *governance* finanziaria.

Apparentemente, la reazione dell'UE al Covid-19 sembra invertire le precedenti tendenze austericarie, andando verso l'investimento pubblico come strumento di uscita dalla crisi e crescita rispettosa dei diritti sociali. Tali novità meritano un esame approfondito, al fine di comprendere se e in che misura questo mutamento contingente, determinato dalla pandemia, avvii un ripensamento permanente delle politiche europee.

Il nucleo ardente della questione è l'impatto del debito pubblico – e delle misure di contenimento dello stesso – sull'autodeterminazione democratica e sui diritti fondamentali. L'indebitamento è uno strumento che può rendersi necessario per reperire le risorse essenziali

all'attuazione dell'indirizzo politico e dei doveri sociali di un ente pubblico; tuttavia, può trasformarsi in uno strumento che crea un rapporto di dipendenza dell'ente debitore rispetto al creditore privato, potenzialmente in contraddizione con l'autodeterminazione del primo.

Per spiegare il fenomeno appena menzionato, si ricorrerà qui a un breve *excursus* sulle ex colonie europee, dove il problema in questione si è verificato nella forma più estrema. Gli Stati colonizzatori hanno lasciato che i finanziatori privati applicassero condizioni di prestito sproporzionate, acquistando titoli per un valore nominale superiore al prezzo corrisposto, nonché con tassi di interesse elevati¹. Queste clausole contrattuali sono state accettate dallo Stato debitore, ma spesso in presenza di contingenze che hanno influenzato la sua volontà come, ad esempio, la necessità di affrontare spese belliche legate alla decolonizzazione, l'imposizione di regimi dittatoriali legati agli Stati colonizzatori o ancora la corruzione dei governi locali. In tal modo, diversi Paesi hanno contratto debiti cd. 'insostenibili', in un'accezione ampia del termine, riferita a tutte quelle passività che sovraccaricano le finanze pubbliche al punto da impedire la tutela dei diritti fondamentali².

Sistematicamente, le rinegoziazioni del debito con i creditori e gli aiuti pubblici internazionali sono stati accompagnati da condizionalità, cioè azioni o requisiti imposti come pregiudiziale per ottenere l'erogazione del credito³. Si tratta di misure che tendono a ridurre le uscite e ampliare le entrate, al fine dichiarato di rafforzare la garanzia patrimoniale del debitore. Ad esempio, tra quelle che ricorrono più spesso possono rinvenirsi il ridimensionamento dei servizi pubblici e del personale amministrativo, la privatizzazione di infrastrutture e servizi o la messa a reddito del patrimonio e delle risorse naturali locali. Dal punto di vista formale, queste condizioni sono oneri; tuttavia, nella sostanza lo stato di necessità economica genera una situazione soggettiva molto più vicina a quella di un obbligo, in quanto la rinuncia all'aiuto è

¹ É. TOUSSAINT, *Le système dette. Histoire des dettes souveraines et de leur réputation*, Parigi, 2017, versione ePub, cap. 1.

² F. PIOVESAN, *Impacto de la Deuda Pública en la Implementación de los Derechos Sociales*, preparata per la Commissione parlamentare di investigazione sul debito pubblico del Parlamento brasiliano, 2009, cit. in M.L. FATTORELLI, *Citizen Public Debt Audit: Experiences and Methods*, Brasilia-Genova-Liegi, 2013, p. 232.

³ Con particolare riferimento al caso emblematico del Fondo Monetario Internazionale: J.E. STIGLITZ, *Globalization and Its Discontents*, New York, 2002, trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002, pp. 53 ss.

un'opzione solo virtualmente possibile, ma in realtà difficilmente praticabile, in presenza di uno stato di necessità economico-finanziaria⁴.

Le condizionalità che le ex colonie sono state costrette ad accettare hanno un evidente impatto sui diritti fondamentali⁵, in particolare quelli sociali. Infatti, la riduzione delle uscite ostacola la possibilità di spendere per l'interesse generale, peraltro con dubbi effetti sulla crescita economica del Paese. Da un lato, provvedimenti calati dall'alto difficilmente sono in grado di adattarsi allo specifico contesto dove dovrebbero agire⁶. Dall'altro lato, il taglio alla spesa pubblica ridimensiona anche la stessa struttura amministrativa, la cui funzionalità dovrebbe essere invece garantita ai fini di un uso efficiente dei finanziamenti.

Di conseguenza, con l'onerosità delle condizioni di prestito e l'aggravamento determinato dalle condizionalità, il debito ha innescato un circolo vizioso, in quanto i Governi non sono riusciti a recuperare le risorse necessarie per pagare gli interessi in scadenza, e a maggior ragione il capitale, sicché sono stati costretti a contrarre di volta in volta ulteriori debiti per saldare quanto dovuto.

Il parallelo con le politiche di decolonizzazione è significativo per l'Unione Europea, in quanto – pur nella diversità dei contesti – spiega in modo chiaro i meccanismi con cui l'indebitamento può ripercuotersi sull'autodeterminazione degli enti pubblici e i diritti fondamentali. In particolare, anche nel differente ambito eurounitario, le condizionalità legate al contenimento del debito e della spesa pubblica hanno influenzato le politiche pubbliche degli Stati, inducendo questi ultimi

⁴ Questa situazione è stata discussa con accenti fortemente critici, che la definiscono, ad esempio, come “usura internazionale” (J. VEGA VEGA, *The International Crime Of Usury: The Third World's Usurious Foreign Debt*, in *Crime and Social Justice*, n. 30/1987, pp. 54-58) e “neocolonialismo giuridico” (R. CHIMURIS, *Neocolonialismo jurídico: ¿la apropiación del Estado de Derecho?*, in A. GOMES DE VASCONCELOS e R. CHIMURIS, *Direito e economia. Neocolonialismo, dívida ambiental, tecnologia, trabalho e gênero no sistema econômico global*, Napoli 2020, pp. 46 ss.). Per tali ragioni, una parte della dottrina ha ragionato sulla possibile esistenza di obblighi dei Paesi creditori di rispetto e garanzia dei diritti fondamentali nei Paesi debitori: E. LUCE SCALI, *Extraterritorial human rights obligations and sovereign debt*, in M. GIBNEY, G. ERDEM TÜRKELLI, M. KRAJEWSKI e W. VANDENHOLE (a cura di), *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations*, New York, 2022, pp. 248 ss.

⁵ I. BANTEKAS e C. LUMINA (a cura di), *Sovereign Debt and Human Rights*, Oxford 2018, in part. i contributi di O. DE SCHUTTER, T. JONES, I. BANTEKAS, J.P. BOHOSLAVSKY, F.C. EBERT e S. JOSEPH.

⁶ J.E. STIGLITZ, *Globalization and Its Discontents*, cit., pp. 89 ss.

a decisioni che si sono rivelate talvolta impopolari e accrescitive delle disuguaglianze.

In questa sede, in particolare, giova sottolineare che aiuti e sovvenzioni non esulano *per se* dal paradigma austeritario, ma rischiano di perpetuarlo allorché sono gravati da condizionalità del tipo sopra menzionato. Tale affermazione, che tocca evidentemente il NGEU come misura di supporto, potrà essere meglio illustrata attraverso una breve premessa su come il sistema del debito è organizzato nell'ordinamento UE.

Sin dai primi passi dell'integrazione, il pareggio di bilancio tra entrate e spese è stato un principio condizionante per l'ingresso nella Comunità Europea (CE) e nella moneta unica. Una delle scelte politiche alla base di tale decisione è stata quella di dare priorità al contenimento dell'inflazione. Assunto tale obiettivo come superiore, il sistema riteneva logicamente nocivo l'innalzamento del debito pubblico, e mirava a evitare che possibili ragioni politico-elettorali spingessero i governi a spendere in modo eccessivo⁷.

Per assicurare tali fini, la CE si è riservata importanti compiti di coordinamento sulle politiche economiche e fiscali degli Stati, a partire dall'art. 104 TCE (attuale art. 126 TFUE), che ha imposto il contenimento del deficit. Sulla base di quest'ultimo, successivi Regolamenti hanno istituito il Patto di Stabilità e Crescita (PSC)⁸, che ha previsto determinati parametri prudenziali di bilancio, assistiti da un meccanismo di controllo multilaterale. Nella stessa logica, il Comitato Delors

⁷ Questa opinione derivava da almeno due ragioni. La prima è che l'incremento della spesa pubblica fa salire la domanda in proporzione all'offerta e, quindi, fa aumentare dei prezzi; la seconda è che l'aumento del debito pubblico rispetto al PIL spinge i governi a monetizzare il debito, cioè a finanziarlo con l'emissione di nuova moneta, aumentando così l'inflazione: J. MIRANDA SARMENTO, *Public Finance and National Accounts in the European Context*, Cham, 2018, pp. 4-6. Cfr. P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, parte I, pp. 119 ss., pp. 129-131.

⁸ Maggiori informazioni sul [sito istituzionale dell'Unione Europea](#). Cfr. *Regolamento (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, GU L 209, 2.8.1997, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#); *Regolamento (CE) N. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, GU L 209, 2.8.1997, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#).

– incaricato dal Consiglio Europeo di elaborare la *roadmap* per la realizzazione dell’Unione Economica e Monetaria – ha fondato la moneta unica sulla stabilizzazione dei prezzi e il controllo dell’inflazione⁹. Di conseguenza, la Banca Centrale Europea è stata costruita come indipendente rispetto agli organi rappresentativi¹⁰ (artt. 130 TFUE, ex art. 108 TCE), con competenza esclusiva sulla politica monetaria e vincolata a vigilare sull’obiettivo principale della stabilità dei prezzi¹¹. Infine, per rendere credibili gli impegni degli Stati a ridurre il disavanzo, sono stati previsti il divieto per la BCE di finanziare direttamente le spese degli Stati (art. 123 TFUE, ex art. 101 TCE) e il divieto di *bailout*, sia da parte di altri Stati membri che dell’UE stessa (art. 125 TFUE, ex art. 103 TCE)¹². Si riteneva, infatti, che la prospettiva di ricevere un aiuto in caso di difficoltà avrebbe potuto diluire gli incentivi per i Governi nazionali ad assumersi la responsabilità del proprio equilibrio di bilancio.

Dunque, nel sistema eurounitario gli Stati devono adeguarsi ai vincoli finanziari dell’UE, pur mantenendo la responsabilità nazionale dei bilanci, con l’esclusione in linea di principio di una solidarietà internazionale¹³. Nella zona euro, gli stessi Stati perdono altresì la possibilità di monetizzare il debito, cioè ripagarlo stampando nuova moneta.

Le scelte appena menzionate erano dettate probabilmente dall’e-

⁹ COMITATO DELORS (1988-1989), *Rapporto sull’Unione economica e monetaria nella Comunità europea*, disponibile *sul sito istituzionale della Banca Centrale Europea*.

¹⁰ Nel medesimo articolo è previsto, infatti, che la BCE e le banche centrali nazionali non possano «sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell’Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo». R. DALL’ORTO MAS, B. VONNESSEN, C. FEHLKER, K. ARNOLD, *The case for central bank independence. A review of key issues in the international debate*, European Central Bank Occasional Paper Series, paper n. 248, October 2020, pp. 14 ss.

¹¹ Cfr. *Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea* (TCE), artt. 127 ss., ex artt. 105 ss. del *Trattato che Istituisce la Comunità Europea* (TCE).

¹² F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, p. 167. Il divieto di *bailout* fa salve alcune eccezioni previste dall’art. 122 TFUE «Qualora uno Stato membro 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».

¹³ Questo ordine economico è stato accettato dagli Stati anche a causa della necessità economica, considerato che l’Unione era un meccanismo con cui gli Stati membri intendevano rispondere alla loro dubbia capacità di affrontare autonomamente la globalizzazione economica: R. BIFULCO, *Costituzioni pluralistiche e modelli economici*, in V. ATRIPALDI et al., *Governi ed economia. La transizione istituzionale nella XI legislatura*, Padova, 1998, pp. 525 ss.

sperienza delle precedenti crisi economiche, ma avevano anche dei risvolti politici¹⁴. In linea generale, l'economia non dovrebbe preoccuparsi semplicemente di abbassare l'inflazione, bensì di tenerla intorno a un valore ideale e capace di osservare alcuni equilibri, considerando non solo la stabilità dei prezzi, ma anche altri fattori, come la tutela del lavoro e il livello di disoccupazione, che possono subire conseguenze negative dalle manovre deflattive. Il mandato della BCE, però, considera soprattutto l'obiettivo della stabilità dei prezzi, con la conseguenza di tutelare – tra gli altri – l'interesse dei creditori, che non vedono deprezzarsi la cifra a loro dovuta.

Come è noto, l'impianto appena descritto è stato rilanciato e rafforzato in reazione alla crisi del 2008 e del 2010-2011¹⁵, che – come è noto – si è manifestata nell'Eurozona soprattutto a causa della speculazione sul debito dei Paesi più fragili, che era ritenuto poco affidabile dai mercati, e rischiava di diventare insostenibile a causa del continuo incremento dei premi di rischio richiesti dai creditori.

In quella occasione, l'Unione Europea ha introdotto il Semestre Europeo – come meccanismo di coordinamento volto a prevenire *ex ante* lo sfioramento dei limiti di bilancio – e ha irrigidito i parametri del PSC. A partire dalla firma del Fiscal Compact¹⁶, questi vincoli sono stati altresì introdotti negli ordinamenti nazionali, con modalità tali da assicurarne la natura vincolante.

L'interdipendenza tra le economie interne all'UE ha imposto altresì un'interpretazione flessibile del divieto di *bailout*, allorché è stato chiaro che le difficoltà di alcuni Paesi potevano contagiare anche altre economie. Così, sono stati istituiti fondi capaci di supportare i sin-

¹⁴ A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, pp. 13 ss.

¹⁵ Il riferimento è soprattutto al cd. *six pack* (regolamenti 1173-1177/2011 e direttiva 2011/85/UE), al *two pack* (Regolamenti 472 e 473/2013) e al cd. *fiscal compact* (vd. *infra*).

¹⁶ *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia*, 2/3/2012, disponibile sul *sito del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea*.

goli Stati più colpiti¹⁷, nell'ambito dell'eccezione prevista dall'art. 122 TFUE e talvolta al di fuori dei Trattati¹⁸, in quanto contraddicevano il divieto di cui all'art. 125 TFUE. Tuttavia, gli aiuti hanno confermato gli indirizzi di equilibrio finanziario dell'UE, in quanto sono stati condizionati a misure di rientro, in termini tanto di aggiustamenti macroeconomici, quanto di riforme strutturali, del tipo descritto sopra¹⁹.

¹⁷ Il riferimento in particolare è al Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF – *Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria*, GU L 118 del 12.5.2010, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#)) e allo Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF – *EFMF Framework Agreement*, 7/6/2010, disponibile sulla pagina del [sito istituzionale del FESF](#), recuperata dall'archivio [web.archive](#)) ma soprattutto al Meccanismo Europeo di Stabilità (MES – *Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica Portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia*, 2012, disponibile sul [sito del MES](#)).

¹⁸ F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, pp. 3 ss.; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, relazione alle V delle Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce, 14-15 settembre 2012, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, pp. 4-6.

¹⁹ Il MESF consente alla Commissione di erogare prestiti agli Stati per conto dell'Unione Europea, sulla base di un programma di aggiustamento elaborato dallo Stato membro beneficiario sulla base delle «condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione al fine di ristabilire una situazione economica o finanziaria sana nello Stato membro beneficiario», definite dalla Commissione in consultazione con la BCE. Il FESF è istituito sotto la forma di una società di scopo di diritto lussemburghese per emettere obbligazioni o altri strumenti di debito garantiti dagli Stati membri della zona euro. Il prestito avviene sulla base di un *Memorandum of Understanding* firmato dalla Commissione – in rappresentanza degli Stati dell'area euro – e dal Paese destinatario, in cui il secondo si impegna ad adeguarsi a determinate politiche fiscali ed economiche. Il MES è istituito con un Trattato tra gli Stati membri della zona euro quale organizzazione intergovernativa di diritto internazionale pubblico con sede in Lussemburgo, i cui azionisti sono i Paesi della zona Euro. Anche in questo caso, la decisione di concedere un prestito contiene, tra gli altri elementi, «le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione al fine di ristabilire una situazione economica o finanziaria sana nello Stato membro beneficiario e di ripristinarne la capacità di finanziarsi sui mercati finanziari» (art. 3). Inoltre, tale sistema è integrato nel diritto

Analoghe condizionalità sono state poste dalla BCE rispetto all'acquisto sul mercato secondario di titoli di debito sovrano, previsto nel 2012 con le *Outright Monetary Transactions*. Queste ultime avevano il fine primario, almeno dal punto di vista formale, di ripristinare i canali di trasmissione della politica monetaria, ma hanno avuto altresì l'effetto di raffreddare la speculazione sui medesimi titoli e consentire l'uscita dalla crisi²⁰. Ebbene, tale acquisto veniva condizionato all'adozione da parte degli Stati coinvolti di specifiche misure finanziarie riguardanti non solo il bilancio, ma anche le politiche economiche e le riforme istituzionali²¹. Infatti, per procedere all'acquisto, la BCE

convenzionale dell'UE attraverso la modifica dell'art. 136 TFUE, che ha aggiunto al Trattato la previsione per cui «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità». Infine, le condizionalità dei fondi cd. 'salva-Stati' sono esplicitate nel Regolamento 472/2013 (*Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*, GU L 140 del 27.5.2013, disponibile sulla *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*). Anche il Fiscal Compact richiede che i Paesi richiedenti qualsiasi forma di aiuto finanziario devono ratificare il Trattato e rispettare la regola del pareggio di bilancio, oppure avere adottato meccanismi che vanno in tale direzione: J. MIRANDA SARMENTO, *Public Finance and National Accounts in the European Context*, cit., pp. 52-54. Sulle condizionalità del MES, cfr. G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012, pp. 27-28; L. PATRUNO, *La "teologia economica" dell'Europa e il "banco da macellaio" (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, p. 8.

²⁰ L'acquisto ha fatto seguito alla nota dichiarazione dell'allora presidente della BCE Mario Draghi che sanciva l'impegno da parte della BCE di farsi garante del debito dei Paesi della zona euro, inclusi quelli più deboli e indebitati: «All'interno del nostro mandato, la BCE è pronta a fare tutto quel che è necessario per preservare l'euro. E credetemi, sarà abbastanza»: Banca Centrale Europea, *Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank, at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012*, disponibile sul *sito della BCE*. Il programma di *Outright Monetary Transactions* è stato annunciato nell'agosto 2012 e dettagli tecnici dell'operazione sono stati rivelati nel mese successivo: BANCA CENTRALE EUROPEA, *Technical features of Outright Monetary Transactions*, 6/9/2012, disponibile sul *sito della BCE*.

²¹ *Ibidem*. Cfr. A. BRANCASI, *The Functioning of the European Union After the Lisbon Treaty and the Fiscal Compact*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States. The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Cham, 2017, pp. 5-6.

riteneva necessaria una condizionalità rigorosa ed efficace collegata a un adeguato programma del Fondo europeo di stabilità finanziaria/Meccanismo europeo di stabilità (FESF/MES). Corrispettivamente, il raggiungimento degli obiettivi del programma o il mancato rispetto dello stesso avrebbe comportato la chiusura delle *Transactions*.

Dunque, la costruzione eurounitaria, con la tensione determinata dalla necessità di salvarsi dalla crisi economica, si è tradotta in un insieme di meccanismi che – con i diversi metodi dell’obbligo e della condizionalità – hanno puntato a ridurre il rapporto debito/PIL²². Come prevedibile, tale circostanza ha indebolito la tutela dei diritti sociali, che nell’UE non godono di un *enforcement* altrettanto stringente dei vincoli di bilancio. Nell’Unione Europea, essi restano affidati soprattutto al *soft law* e in via residuale alle norme vincolanti, previste esclusivamente per armonizzare i mercati. Al contempo, le misure austere hanno ridotto la capacità di spesa²³, e quindi l’erogazione di

²² Vi sono diverse opinioni su come e quanto gli indirizzi dell’Unione Europea e la necessità di superare la crisi abbiano causato delle forzature sulla Costituzione nazionale e in particolare sul principio democratico. Sul punto, vd., con accenti diversi: A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, pp. 79-84; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 57; G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, pp. 23 ss.; G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione: l’interazione fra i livelli europeo e interno*, relazione al Seminario della Corte costituzionale *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, Palazzo della Consulta, 22 Novembre 2013, disponibile sul [sito della Corte costituzionale](#), pp. 22-23; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione al 58° Convegno di studi amministrativi *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, disponibile sul [sito della Fondazione Astrid](#), pp. 27 ss.

²³ G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, p. 36. Rispetto all’ordinamento italiano, copiosa è stata la letteratura sull’introduzione esplicita dell’equilibrio di bilancio in Costituzione, con la l. cost. 1/2012. *Ex multis*, cfr.: O. CHESSA, *Il pareggio di bilancio tra ideologie economiche, vincoli sistemici dell’unione monetaria e principi costituzionali supremi*, in *Forum quad. cost.*, n. 1/2016, p. 1; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, p. 3; G. SCACCIA, *L’equilibrio di bilancio fra costituzione e vincoli europei*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 2/2013, pp. 6 ss., pp. 17 ss.; S. GABRIELE, *L’austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, pp. 60 ss.; S. GAMBINO, *Costituzione, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2019, p. 95; A. SAITTA, *Fiscal Compact tra Costituzione, trattati e politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 5; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista*

prestazioni sanitarie e servizi, che avrebbero consentito un alleviamento delle condizioni di vita per le persone più vulnerabili. Ciò significa che l'UE ha adottato una nozione di sostenibilità del debito basata in ampia parte sulla capacità di ripagare il debito, attraverso il rispetto dei parametri numerici imposti dal PSC, e con il ricorso a misure sociali soprattutto allo scopo di tamponare alcuni eccessi dell'austerità²⁴.

Questa lettura del contesto eurounitario descrive la lente di cui il presente lavoro intende avvalersi per valutare le politiche di ripresa dalla crisi. Infatti, queste ultime sembrano voler superare in qualche modo il passato austeritario dell'UE; tuttavia, pongono la questione di fondo se esse arrivino a inaugurare una nuova fase della *governance* economica dell'Unione o continuino a collocarsi nell'ambito del sistema appena descritto. In particolare, si analizzerà il Next Generation EU (NGEU), come strumento che più appare emblematico dei nuovi indirizzi eurounitari che qui sono oggetto di analisi.

In questa sede si descriverà dapprima il contesto pre- e post-pandemico, per far emergere successivamente gli elementi di continuità e discontinuità dei dispositivi di ripresa. I risultati di questa osservazione saranno messi alla prova, in seguito, attraverso un'analisi sostanziale dell'influenza che tali misure possono avere sui diritti fondamentali,

AIC, n. 4/2013, p. 8; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos*, n. 1/2017, pp. 11-12; C. DEODATO, *I limiti costituzionali alla "spending review": quello che il Governo e il Parlamento possono (e non possono) fare per ridurre la spesa pubblica*, in *GiustiziaAmministrativa.it*, 2014, pp. 5-6; I. CIOLLI, *The Constitutional Consequences of Financial Crisis and the Use of Emergency Powers: Flexibility and Emergency Sources*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, pp. 11-14; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte II, pp. 149 ss.

²⁴ Sull'equilibrio dinamico tra mercato e diritti fondamentali nell'ordinamento UE: C. DE FIORES, *Intervento alla Tavola rotonda: Quali prospettive per l'Europa allargata*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Atti del Convegno (Santa Maria Capua Vetere, 17-18 maggio 2007), Torino, 2009, p. 468; G. RIVISECCHI, M. ZUPPETTA, *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione Europea: una riflessione introduttiva*, in ID. (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione Europea*, Bari, 2010, p. 13; A. PERTICI, *Dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea tra il trattato che adotta una costituzione per l'Europa e il trattato di Lisbona*, in G. RIVISECCHI e M. ZUPPETTA (a cura di), *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione Europea*, cit., pp. 80 ss.; F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia*, Vol. I, Torino, 1999, pp. 143 ss.

in particolare quelli sociali, già colpiti dalle precedenti crisi. Naturalmente, una piena valutazione è possibile solo all'interno di ciascun singolo ordinamento, alla luce della stesura e implementazione dei piani nazionali di ripresa. Tuttavia, l'esame degli atti europolitici consente di osservare la direzione intrapresa dall'Unione nel suo insieme, che inevitabilmente si ripercuoterà sugli Stati.

2. I punti irrisolti del contesto pre-pandemico

Nel quadro sopra riferito, la situazione politico-economica è stata segnata da un indirizzo dell'Unione Europea che per lungo tempo ha dato grande peso alla riduzione dell'inflazione. Tale scelta politica si è realizzata in sacrificio di altri valori, in particolare di quelli che richiedono un intervento del soggetto pubblico nell'economia e nella società.

In particolare, se si guarda al contesto immediatamente precedente allo scoppio della pandemia, si possono identificare almeno due grandi temi che risultavano ancora irrisolti. Da un lato, permanevano gli strascichi delle crisi economiche pregresse e dei rimedi austeritari, che creavano un clima di euroscetticismo e compromettevano l'attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali. Dall'altro lato, le misure di contenimento della spesa ritardavano la realizzazione di alcune specifiche politiche, le quali erano tanto necessarie – e richieste con forza dall'opinione pubblica – quanto bisognose di investimenti pubblici²⁵.

Quanto alla crisi economica, occorre osservare che la ripresa tra il primo e il secondo decennio del Duemila è stata un processo lento e incerto²⁶, più di quanto lasciassero intravedere gli studi sull'austeri-

²⁵ «Le strette di bilancio si accompagnarono ad un blocco della crescita del Pil, se non una sua riduzione, specialmente fino al 2012. E assieme al blocco della produzione, ci fu un aumento della disoccupazione, che ha cominciato a sbloccarsi solo dopo il 2015. Ma non al ritmo voluto e le politiche di austerità hanno cominciato ad essere viste con qualche sospetto da parte di qualche politico, ma senza poterlo dire apertamente per paura di essere tacciati da eretici. E tuttavia anche un'altra esigenza cominciava a farsi pressante, ma non poteva trovare attuazione finché prevaleva l'ideologia del rigore finanziario. La nuova esigenza si chiama cambio dell'infrastruttura energetica per arrestare i cambiamenti climatici»: COMITATO PER L'ABOLIZIONE DEI DEBITI ILLEGITIMI (CADTM), *Il debito ai tempi del covid. Next generation EU. Nuovi assetti europei?*, in *Popoffquotidiano.it*, 2021, p. 7.

²⁶ Così sottolineano Ladi e Tsarouhas, individuando questa successione relativa-

tà espansiva che hanno fondato le politiche dell'UE²⁷. Infatti, solo nel 2014 sono stati ristabiliti i livelli del PIL pre-2008.

Il contenimento della spesa pubblica non ha generato la crescita sperata. Le imprese stentavano a risalire la china, in quanto subivano una contrazione della domanda, considerato che la crisi comprometteva i redditi e dunque la capacità di spesa dei potenziali consumatori e consumatrici. Le stesse misure austericarie²⁸ aggravavano la situazione, in quanto la sottrazione di prestazioni sociali e servizi pubblici²⁹ si traduceva in un ulteriore impoverimento di fatto delle persone, costrette a ricorrere alle proprie finanze, anche indebitandosi. Né soccorrevano in tal senso i benefici attesi, che sarebbero dovuti derivare dalle riforme strutturali imposte dall'Unione, come il lavoro flessibile, le privatizzazioni e l'aumento della concorrenza.

La riduzione delle garanzie per lavoratori e lavoratrici era stata accettata con la speranza che l'abbassamento dei costi a carico di chi assume avrebbe rappresentato un incentivo a impiegare più personale. Eppure, l'aumento occupazionale che si attendeva era forse più consistente di quello che poi si è riusciti a realizzare³⁰. D'altronde, la precarizzazione del lavoro ha avuto ripercussioni negative sulla produttività, in quanto la mancanza di stabilità non dà modo al lavoratore o alla lavoratrice di costruirsi carriere più qualificate. A ciò si aggiunga che, a tali condizioni, le aziende non erano incentivate a investire su formazione e innovazione, bensì a fondare la propria competitività sull'abbattimento dei costi³¹.

mente rapida come opportunità di un apprendimento dall'esperienza fatta: S. LADI, D. TSAROUHAS, *EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity*, in *Journal of European Integration*, Vol. 42, n. 8/2020, p. 1045.

²⁷ C.M. REINHART, K.S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *American Economic Review: Papers & Proceedings*, n. 100/2010, p. 573; A.F. ALESINA, S. ARDAGNA, *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending*, Working Paper 15438, *NBER Working Paper Series*, p. 15. *Contra* T. HERNDON, M. ASH, R. POLLIN, *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, in *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 38, n. 2/2014.

²⁸ L. CAMPIGLIO, *La teoria dell'austerità nel sistema economico europeo*, *Quaderno* n. 77, febbraio 2016, Milano 2016, p. 13; H. MACARTNEY, *The Debt Crisis and European Democratic Legitimacy*, Basingstoke, 2013, pp. 51-52.

²⁹ M. MAZZUCATO, R. KATTEL, 12. *Il Covid-19 e la capacità del settore pubblico*, in M. MAZZUCATO, *Non sprechiamo questa crisi*, Roma-Bari, 2020, p. 111.

³⁰ F. DAMIANI, M. POMPEI, A. RICCI, *Labour share and employment protection in European economies*, *MPRA paper N. 43058*, dicembre 2012, p. 20.

³¹ S. GABRIELE, *Italy and European Economic Policies: When It Is Time to Change*

Anche le privatizzazioni hanno sollevato diversi dubbi, in quanto da essa sono emersi costi ulteriori, che hanno messo in questione l'idea che esse generassero solo un vantaggio di spesa. Ad esempio, il riferimento è alle risorse necessarie per l'affidamento e le contrattazioni, il margine di profitto delle stesse imprese o l'eventuale *outsourcing* di alcune funzioni. Inoltre, accade che le aziende privatizzate siano sotto il controllo di *manager* e investitori che non hanno quelle caratteristiche di innovatività normalmente attribuite al settore privato³².

Tali circostanze hanno reso più precarie le vite individuali e suscitato in diverse aree una sensazione di *disempowerment* collettivo che si è tradotta in una conflittualità politica e sociale dilagata in diversi Stati d'Europa³³. Specie nei Paesi più colpiti dalla recessione e dalle misure austeritarie, l'impressione di diverse fasce sociali era che la popolazione, e in particolare la parte più marginalizzata, stesse pagando la ripresca di una crisi causata dai mercati finanziari³⁴.

Ulteriore fattore di fragilità dell'Europa erano le disuguaglianze tra Paesi, il cui potere deflagrante è stato evidente quando la crisi del debito del 2010-2011 ha fatto seguito a quella finanziaria del 2008. La crisi finanziaria ha aggravato la situazione debitoria degli Stati più vulnerabili, che in alcuni casi hanno dovuto investire nel salvataggio delle banche del loro Paese per evitare un contagio in tutta l'Unione e l'area euro. Questi ultimi Paesi hanno subito la speculazione dei mercati, che ha portato a un'impennata dei tassi di interesse sui crediti nei loro confronti³⁵.

the Paradigm, in S. MANGIAMELI (a cura di), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States. The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Cham, 2017, pp. 181-182.

³² Sull'incerto effetto delle privatizzazioni sulla crescita: M. FLORIO, *Privatizzazioni e debito pubblico*, *Working Paper N. 04/2013*, Csil (Centre for Industrial Studies), pp. 3-4; S. KISHIMOTO, L. STEINFORT, O. PETITJEAN, *Conclusion by the Editorial Team*, in ID. (a cura di), *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*, Amsterdam-Paris, 2020, pp. 230-239.

³³ G. BARRETT, *Coronavirus and EU Law: Driving the Next Stage of Economic and Monetary Union?*, in G. BARRETT, J.P. RAGEADE, D. WALLIS e H. WEIL (a cura di), *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*, Cham, 2021, p. 58.

³⁴ H. MACARTNEY, *The Debt Crisis and European Democratic Legitimacy*, cit., pp. 58-60.

³⁵ E. CAPASSO, *Crisi economica nei paesi dell'area dell'euro e interventi del governo italiano (2010-2011)*, in *La Rivista della Corte dei Conti*, n. 5-6/2011, p. 410; R.

Tutte le ragioni menzionate disegnavano un equilibrio politico fragile³⁶, che è probabilmente uno dei tasselli che hanno composto i risultati delle elezioni del Parlamento Europeo del 2019. Queste ultime hanno visto l'ascesa dei populismi, in particolare quelli di estrema destra³⁷, fondati su posizioni euroscettiche o comunque critiche dell'operato dell'UE. Da un lato, il *refrain* "lo chiede l'Europa", era utilizzato per giustificare l'adozione di misure impopolari, deliberate in contesti dove il circuito rappresentativo doveva confrontarsi con le necessità finanziarie, che favorivano l'accettazione di regole imposte come condizione per ricevere il supporto dell'Unione³⁸. Dall'altro lato, anche nei Paesi più benestanti nasceva un discorso euroscettico³⁹, che presentava il supporto europeo agli Stati più indebitati come un fardello ingiusto. In breve, nel contesto pre-pandemico preoccupava la crescita di nazionalismi ed egoismi territoriali⁴⁰, potenzialmente eversivi dell'ordine eurounitario.

Nella situazione descritta sopra, la pandemia ha acuito tensioni sociali esistenti, specie quelle legate all'insufficienza dei servizi pubblici. Secondo uno studio commissionato dall'europarlamentare Martin Schirdevan⁴¹, tra il 2014 e il 2018, sono state rivolte agli Stati membri

BALDWIN et al., *Rebooting the Eurozone: Step 1 – agreeing a crisis narrative*, Centre for Economic Policy Research – Policy Insight No. 85, November, 2015, pp. 9-12.

³⁶ G. AMATO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Governare l'economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Firenze, 2009.

³⁷ D. STOCKEMER, A. AMENGAY, *The 2019 Elections to the European Parliament: The Continuation of a Populist Wave but Not a Populist Tsunami*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 58/2020, pp. 36-37.

³⁸ Sul caso spagnolo, cfr. J. MIRÓ, *Abolishing politics in the shadow of austerity?*, cit., pp. 13 ss. Con questo, si osservava un *vulnus* al nesso potere-responsabilità politica che dovrebbe caratterizzare le democrazie: A. SAIITA, *Il dibattito su potere e responsabilità nello Stato costituzionale: la pluralità delle prospettive, l'unità del problema*, in L. D'ANDREA, L. RISICATO, A. SAIITA, *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale: Prospettive costituzionalistiche e penalistiche. Atti del convegno Messina, 11 Marzo 2011*, Torino, 2014, pp. 3-4. Cfr. G. AZZARITI, *Democrazia e costituzione nei grandi spazi della contemporaneità*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 32/2016, p. 236.

³⁹ Sulla Germania, ad esempio, vd. PEWRESEARCH GLOBAL ATTITUDES PROJECT, *The New Sick Man of Europe: the European Union*, 13/5/2013, disponibile sul [sito dell'organizzazione](#); R. BUERGIN, *Most Germans Reject Ceding Sovereignty to EU*, *Stern Poll Shows*, in *Bloomberg.com*, 4/7/2012; J. PAULICK, *German Euro-Skeptic Party Gaining Ground*, in *SpiegelOnline International*, 7/5/2013.

⁴⁰ C. DE FIORES, *"Remettre les Régions a leur place". Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013, pp. 57 ss.

⁴¹ E. CLANCY, *Discipline and Punish. End of the road for the EU's Stability and*

della UE: centocinque Raccomandazioni per l'incremento dell'età pensionistica e la riduzione della spesa pensionistica, sessantatré Raccomandazioni per i tagli alla spesa sanitaria o per la privatizzazione della sanità, cinquanta Raccomandazioni per la soppressione di aumenti salariali, trentotto Raccomandazioni per la riduzione della sicurezza del lavoro e dei diritti di contrattazione dei lavoratori, e quarantacinque Raccomandazioni per la riduzione dei sussidi a disoccupati e persone disabili. La stessa Commissione dell'UE ha riconosciuto nel settembre 2020 che alcune sfide erano ancora da affrontare: la preparazione e la resilienza dei sistemi sanitari e di protezione sociale nazionali, la parità di accesso a servizi sanitari di qualità e a prezzi accessibili, i sistemi di assistenza a lungo termine e di cura dell'infanzia, i cambiamenti demografici, la globalizzazione o la transizione digitale e verde⁴²

Inevitabilmente, questi temi emergevano come contraddizioni in un'UE che era stata molto severa nei propri vincoli finanziari, ma meno presente nelle politiche sociali. La Comunicazione sulla *Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19* conferma implicitamente questo dato, ammettendo che la reazione alla pandemia è stata assicurata per lo più dai bilanci nazionali degli Stati membri⁴³. Né sarebbe potuto essere diversamente in quel contesto, in quanto le dimensioni del bilancio UE non erano concepite per rispondere direttamente a una tale mole di bisogni socio-economici⁴⁴.

Growth Pact?, commissionato da M. Schirdewan, febbraio 2020, consultabile sul *blog di Emma Clancy*, p. 6. Peraltro, i tagli avevano luogo in un contesto già avanzato di "crisi del welfare": C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare state sostenibile: il Welfare generativo*, in *Diritto e società*, 2013, pp. 20-27.

⁴² Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al consiglio, alla Banca Centrale Europea, al comitato economico e Sociale Europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca Europea per gli investimenti, Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, COM(2020) 575 final, Bruxelles, 17/9/2020 (d'ora in poi: COM(2020) 575 final). A ciò si aggiunga che la pandemia ha accresciuto le difficoltà di partecipazione politica e democratica: A. PERTICI, *Gli effetti della pandemia sull'esercizio dei poteri pubblici tra verticalizzazione delle decisioni ai diversi livelli di governo e latitanza dei partiti politici*, in *Ragion pratica*, n. 1/2021, pp. 133 ss.

⁴³ *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, alla Banca Europea per gli Investimenti e all'Eurogruppo. Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, COM(2020) 112 final, 13/3/2020 (d'ora in poi: COM(2020) 112 final), disponibile sul *portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea*.

⁴⁴ R. CROWE, *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU*

A questi fattori destabilizzanti si sono aggiunte – già prima della pandemia – ulteriori urgenze, raccolte come sfide dalla Commissione di Ursula Von der Leyen. Queste ultime erano al centro degli Orientamenti della Presidente per la Commissione del 2019 e successivamente del Programma di lavoro della commissione per il 2020⁴⁵. In particolare, il riferimento è alla duplice transizione, *green* e digitale, che si trovava in tensione con la limitazione della spesa, in quanto necessitava di una politica di investimenti⁴⁶. In entrambi i casi, si trattava di necessità che tenevano insieme diversi obiettivi, come lo sviluppo imprenditoriale, la coesione sociale e il rafforzamento dell'UE nel panorama economico-politico internazionale. Infatti, si trattava di questioni legate a doppio filo ai diritti fondamentali, ma anche all'indipendenza economica e politica della stessa Unione, che dipen-

Budget, in G. BARRETT, J.P. RAGEADE, D. WALLIS e H. WEIL (a cura di), *The Future of Legal Europe*, cit., p. 132.

⁴⁵ *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa*, COM(2020) 37 final, 29/1/2020, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#). Il programma è stato poi modificato dopo l'emergenza Covid-19: 27 maggio 2020 – COM (220) 440 final.

⁴⁶ «À la veille des élections européennes du 25 mai 2014 et de la conférence des Parties sur le climat à Paris en novembre et décembre 2015, mobiliser tous les leviers disponibles pour s'inscrire sur une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre significative est un impératif absolu. Trouver une voie qui rend compatible l'objectif de réduction des émissions des gaz à effet de serre avec la sortie de crise paraît incontournable»: X. TIMBEAU, *Un « new deal » vert pour relancer l'Europe*, cit., p. 241. Cfr. G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, pp. 470-471. Sulle politiche ambientali, cfr. *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, 11/12/2019, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#). Cfr. G. MARIS, F. FLOUROS, *The Green Deal, National Energy and Climate Plans in Europe: Member States' Compliance and Strategies*, in *Administrative Sciences*, Vol. 11, n. 75/2021, p. 4. A tale comunicazione ha fatto seguito un insieme di proposte, disponibili alla pagina: COMMISSIONE EUROPEA, *Realizzare il Green Deal europeo*, 14/7/2021, disponibile sul [sito della Commissione Europea](#). Sul digitale, cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Communication: Shaping Europe's digital future*, 19/2/2020, disponibile sul [sito della Commissione Europea](#); *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM(2021)118 final, 9/3/2021.

deva da Paesi terzi per risorse essenziali come l'energia e le nuove tecnologie⁴⁷.

Questi temi – legati all'ecologia e al digitale – ridavano vigore all'idea che fossero necessari degli investimenti pubblici per far crescere l'economia UE in modo sostenibile. Di fronte all'evidenza delle disuguaglianze e dell'estrattivismo che avevano caratterizzato l'opera umana, la storia poneva una domanda, rimasta lungamente inascoltata: era possibile un'economia diversa, o quanto meno un modo diverso di fare capitalismo? e, in tal caso, quale?

A partire da tali interrogativi, la crisi pandemica ha ridato vigore a una certa scienza economica, che sottolineava la necessità di un capitalismo “dal volto umano”, addomesticato attraverso un rilancio dell'intervento pubblico nell'economia, come motore che avrebbe orientato i rapporti di mercato verso l'interesse generale⁴⁸. Ciò avrebbe richiesto uno “Stato innovatore”, impegnato in una programmazione economica finalizzata a una crescita sostenibile e rispettosa dei diritti sociali⁴⁹.

A tutto questo discorso si opponevano, però, alcuni ostacoli, derivanti soprattutto dall'ammontare limitato di risorse disponibili per le politiche in questione. Secondo la Commissione, tali priorità avrebbero richiesto almeno 1.200 miliardi tra il 2020 e il 2021⁵⁰.

⁴⁷ L'UE si trovava in una posizione di svantaggio sui mercati digitali, dominati soprattutto da grandi attori d'oltreoceano: M. BROADBENT, *The Digital Services Act, the Digital Markets Act, and the New Competition Tool European Initiatives to Hobble U.S. Tech Companies*, novembre 2020, consultabile sul [sito del CSIS – Center for Strategic & International Studies](#), pp. 10-11. Anche la questione della dipendenza energetica era urgente, come dimostrano le successive vicende legate alla guerra in Ucraina (vd. *infra*).

⁴⁸ M. MAZZUCATO, *Non sprechiamo questa crisi*, cit., pp. 6-9, 25-28. Sul contributo del NGEU a questi obiettivi, cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 1/2022, parte II, pp. 1 ss., pp. 17-18.

⁴⁹ G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, cit., p. 472.

⁵⁰ *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM(200) 442 final, Bruxelles 27/5/2020 (d'ora in poi: COM(200) 442 final), disponibile sul [portale istituzionale](#) di accesso al diritto dell'Unione Europea. Secondo le stime della Commissione del 2019, per conseguire gli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia serviranno investimenti supplementari dell'ordine di 260 miliardi di euro l'anno: *Comunicazione “Uniti nel realizzare l'Unione dell'energia e l'azione per il clima: gettare le fondamen-*

Il tema era ben noto alla Commissione, come risulta da diversi passaggi in cui le due transizioni, *green* e digitale, si sono trovate connesse al dibattito sulla *governance* delle finanze pubbliche⁵¹. Già negli Orientamenti politici per la Commissione di Ursula Von der Leyen era previsto l'intento di sfruttare pienamente la flessibilità consentita dal Patto di Stabilità e Crescita⁵². Successivamente, la tematica è stata oggetto di negoziazione all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, che è lo strumento usato dall'UE per determinare le priorità di bilancio, fissando delle soglie massime di risorse utilizzabili per ciascun budget annuale dell'UE e ciascun capitolo di spesa⁵³. In quella sede, la Commissione aveva proposto una leggera riduzione dei fondi per l'agricoltura al fine di perseguire le priorità verdi e digitali. Inoltre, già nel febbraio 2020, i Paesi più a nord dell'Europa chiedevano sconti sul loro contributo al bilancio UE, da destinare a una spesa innovativa – su *green*, digitale, ricerca e sviluppo – a discapito dei fondi di coesione⁵⁴. Rispetto a tale posizione, si registrava l'opposizione dei Paesi più dipendenti dalle fonti di energia non rinnovabili⁵⁵, che temevano ripercussioni economiche, considerato il loro modello industriale. Inoltre, altri Stati – autodefinitisi “amici della coesione” – rifiutavano di ammettere che il finanziamento di nuove priorità potesse comportare una riduzione dei fondi di coesione, necessari per i Paesi in maggiore difficoltà⁵⁶. *L'impasse* si realizzava in quanto l'insufficienza

ta della transizione all'energia pulita”, COM(2019) 285, 18/6/2019, disponibile sul [sito istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#).

⁵¹ L. TUBIANA, *Il Green Deal è il nuovo contratto sociale*, cit.

⁵² U. VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, Orientamenti politici per la prossima Commissione Europea 2019-2024, disponibili sul [sito della Commissione Europea](#), p. 9.

⁵³ Per una breve descrizione degli strumenti di bilancio utilizzati dall'UE: A. OLESTI RAYO, *The Next Generation EU instrument and the European Union new budget cycle*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 63/2021, pp. 7 ss.

⁵⁴ J. GILL, *EU budget battle stretches into extra time as divisions continue*, in [Euronews.com](#), 21/2/2020.

⁵⁵ C. DE LA PORTE, M.D. JENSEN, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social Policy & Administration*, n. 55/2021, p. 395.

⁵⁶ Friends of Cohesion, *JOINT DECLARATION on the Multiannual Financial Framework 2021-2027*, Beja, 1/2/2020, disponibile sul [sito del Governo portoghese](#). La dichiarazione è stata concordata tra Bulgaria, Repubblica Ceca, Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

del *budget* dell'UE metteva in competizione tra loro priorità ugualmente centrali, come l'ecologia e l'uguaglianza: si voleva ottenere la prima togliendo risorse alla seconda. Di fronte a priorità altrettanto essenziali, l'Unione si muoveva su un terreno scivoloso, perché doveva accettare che l'una si realizzasse a costo del sacrificio dell'altra.

In conclusione, si può affermare che già prima della pandemia il dibattito politico-economico era caratterizzato da una situazione di difficoltà, sia per gli effetti sociali dell'austerità, sia per la necessità di realizzare riforme essenziali. In tal senso, la pandemia si è presentata come evento emergenziale, ma anche come l'occasione per rendere pensabile il mutamento del corso storico che faticava a compiersi⁵⁷.

3. Le misure post-pandemiche e il *Next Generation European Union*

3.1. *La crisi sanitaria tra le maglie del rigore finanziario*

Nonostante il contesto descritto sopra, l'Unione Europea ha stentato a cambiare il corso della propria azione, pur in presenza di una crisi sanitaria di portata inedita come il Covid-19. Ciò deriva anche dagli Stati, che – nonostante la diffusione della malattia – non si sono subito convinti della necessità di cambiare paradigma in senso più solidale. Piuttosto, come risulterà dal breve racconto di seguito, il mutuo aiuto tra Paesi europei è stato accettato solo al termine di una lunga e complessa negoziazione.

Con l'espansione del contagio, sono stati protagonisti inizialmente i governi nazionali, in molti casi anche in rivalità tra loro: ad esempio, vi sono stati divieti di esportazione di dispositivi medici. In questi momenti, la Commissione ha tardato a innescare forme di coordinamento e solidarietà⁵⁸.

In una prima fase, l'UE è intervenuta per garantire il mercato unico – anche nell'ottica solidale, di contrastare i summenzionati divieti di esportazione – e favorire il sostegno degli Stati alle imprese e agli

⁵⁷ G. LUCHENA, *Programmazione multilivello dell'economia e condizionalità*, cit., pp. 470-471.

⁵⁸ E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La Genesis del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3/2021, p. 362.

intermediari finanziari⁵⁹. In questo senso sono andate le due Comunicazioni della Commissione del 13 e del 20 marzo 2020, sulla risposta economica coordinata all'emergenza pandemica⁶⁰ e sul *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*⁶¹. Quest'ultima serviva a fornire una chiave interpretativa che avrebbe favorito il sostegno pubblico dell'economia, fugando ogni dubbio sulla compatibilità di un simile intervento con la normativa sugli aiuti di Stato. Infatti, considerato che l'art. 107, paragrafo 3, lettera b) del TFUE giustifica gli aiuti di Stato in caso di necessità per «porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro», e «considerando che l'epidemia di COVID-19 interessa tutti gli Stati membri e che le misure di contenimento adottate dagli Stati membri hanno un impatto sulle imprese», la Commissione chiarisce che «un aiuto di Stato sia giustificato e possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera b), del TFUE, per un periodo limitato, per ovviare alla carenza di liquidità delle imprese e garantire che le perturbazioni causate dall'epidemia di COVID-19 non ne compromettano la redditività, in particolare per quanto riguarda le PMI». Al tempo stesso, la Comunicazione ribadiva il controllo dell'UE sugli aiuti, per garantire che essi non si traducessero in una frammentazione del mercato o in una condizione di disparità tra gli Stati, laddove «in cui Stati membri con mezzi più ingenti possono spendere più dei loro vicini a scapito della coesione all'interno dell'Unione»⁶². Infine, l'atto sottolineava la necessità che gli intermediari finanziari mantenessero il flusso di credito alle imprese, che si erano trovate di fronte a una grave mancanza di liquidità, con effetti altresì sull'occupazione.

Come si vede, si è trattato di una reazione dettata da ragioni emergenziali: nella difficoltà di provvedere direttamente nell'immediato, l'UE ha dovuto sciogliere le briglie rispetto alle possibilità di interven-

⁵⁹ Similmente, negli Stati Uniti, la Federal Reserve ha lanciato un'operazione che ha portato il suo portafoglio da \$3.9 bilioni a \$6.6 bilioni entro dicembre 2020: S. WATKINS, *Editorial. Paradigm Shifts*, in *New Left Review*, n. 128/2021, p. 11.

⁶⁰ COM(2020) 112 final.

⁶¹ *Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 2020/C 91 I/01, GU C 91I del 20/3/2020 (d'ora in poi 2020/C 91 I/01), disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#).

⁶² 2020/C 91 I/01, § 1.2.

to degli Stati. Eppure, si trattava di misure aventi implicazioni potenzialmente problematiche in termini di uguaglianza, se si considera che le nazioni non hanno tutte le medesime capacità di intervento: secondo uno studio, il 52% di tutti gli aiuti di Stato concessi nell'UE sono stati dati dalla Germania alle compagnie tedesche⁶³.

L'altro problema con cui l'UE si è dovuta scontrare è che le misure austeritarie limitavano la spesa pubblica, necessaria invece perché gli Stati potessero rispondere all'emergenza. Considerato il prevedibile impatto sui disavanzi di bilancio, la Commissione ha proposto l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011⁶⁴. Successivamente, l'Unione Europea sarebbe arrivata a sospendere lo stesso Patto⁶⁵ e modificare il Regolamento che stabilisce il QFP 2014-2020, in quanto tutta la flessibilità del bilancio UE corrente era stata utilizzata al fine di anticipare il sostegno finanziario più rapidamente possibile nel 2020⁶⁶.

La Commissione ha altresì sostenuto la necessità di prevedere misure specifiche sul lavoro e consentire l'uso dei fondi strutturali da parte degli Stati per tutte le spese potenziali necessarie alla lotta contro l'epidemia di COVID-19⁶⁷. Inoltre, il 19 maggio 2020 il Consi-

⁶³ *Commission Staff Working Document – Identifying Europe's Recovery Needs*, SWD(2020) 98 final/2, 27/5/2020, disponibile sul [portale istituzionale](#) di accesso al diritto dell'Unione Europea (d'ora in poi SWD(2020) 98 final/2), cit. in G. BARRETT, *Coronavirus and EU Law*, cit., p. 63.

⁶⁴ *Comunicazione del 20 marzo 2020 sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, COM(2020) 123 final, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#), pp. 2-3. Il riferimento è alla c.d. *general escape clause* – l'art. 5, par. 1; l'art. 6, par. 3; l'art. 9, par. 1, e l'art. 10, par. 3, del Regolamento (CE) n. 1466/97; nonché l'art. 3, par. 5, e l'art. 5, par. 2, del Regolamento (CE) n. 1467/97, che facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica.

⁶⁵ Commissione Europea, *Sospensione del Patto di Stabilità e Crescita fino al 2021: Comunicazione sui Documenti programmatici di bilancio 2021: valutazione globale*, COM(2020) 750 final, 18/11/2020, disponibile sul [sito della Commissione Europea](#), p. 11 (d'ora in poi: COM(2020) 750 final).

⁶⁶ *Proposta di Regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020*, COM(2020) 446 final, 28/5/2020, Relazione, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#), § 1.

⁶⁷ COM(2020) 112 final, pp. 8-10. In tale ambito sono stati indirizzati in primo luogo alcuni strumenti di finanziamento già esistenti: il *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII), che è riconducibile alla politica regionale di coesione;

glio europeo avvalendosi della norma eccezionale dettata dall'art. 122 TFUE ha deliberato il *Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*, finalizzato a sostenere l'occupazione⁶⁸ e dare protezione ai lavoratori e alle lavoratrici, nel rispetto delle competenze nazionali sulla sicurezza sociale⁶⁹.

Sul fronte della politica monetaria è stato cruciale l'apporto della Banca Centrale Europea (BCE). Quest'ultima, dopo una fase iniziale di esitazione⁷⁰, ha sbloccato manovre non convenzionali per sostenere la ripresa. Infatti, detta istituzione ha avviato un programma temporaneo di acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario, il *Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP)*⁷¹. In linea di principio, ha affer-

il *European Union Solidarity Fund*, declinato per il supporto alle emergenze sanitarie; l'*Emergency Support Instrument*; il *Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD)*, destinato a fornire assistenza per le situazioni di povertà.

⁶⁸ Eurogruppo, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, comunicato stampa, 9 aprile 2020, disponibile sul [sito del Consiglio dell'Unione Europea e del Consiglio Europeo](#).

⁶⁹ Covid-19: il Consiglio adotta lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE), Comunicato stampa, 19/5/2020, disponibile sul [sito del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea](#). Cfr. Regolamento (UE) 2020/672 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19, GU L 159 del 20/5/2020, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#). Tale programma rientrava in uno sforzo più generale per creare nuovi posti di lavoro in tutti i comparti economici, specie quelli legati al verde e al digitale, con specifico riferimento al sostegno all'occupazione giovanile: *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 final, 27/5/2020, pp. 12-13, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#).

⁷⁰ C. LAGARDE, L. DE GUINDOS, Conferenza stampa, 12/3/2020, disponibile sul [sito della BCE](#). Cfr. M. ARNOLD, T. STUBBINGTON, *Lagarde Triggers Investor Jitters as ECB Launches Virus Response*, in *Financial Times*, 13/3/2020.

⁷¹ *Decisione (UE) 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17)*, modificata dalla *Decisione (UE) 2020/1143 della BCE del 28 luglio 2020*, GU L 91 del 25/3/2020, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#) (d'ora in poi: *Decisione (UE) 2020/440*). Cfr. BANCA CENTRALE EUROPEA, *ECB announces € 750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Comunicato stampa, 18/3/2020, disponibile sul [sito della Banca Centrale Europea](#); EAD., *ECB takes steps to mitigate impact of possible rating downgrades on collateral availability*, Comunicato stampa, 22/4/2020, disponibile sul [sito della Banca Centrale Europea](#).

mato che sarebbe stata rispettata la soglia del *capital key* – la quota del capitale della BCE detenuta da ciascuna banca centrale nazionale – ma con la previsione di flessibilità nel tempo e con entità variabile da Stato a Stato⁷².

L'obiettivo era mantenere la stabilità dei prezzi e facilitare l'erogazione di credito all'economia nell'area euro, ma si può supporre che un effetto secondario desiderato fosse anche quello di contenere lo *spread*, nell'ambito di una crisi che altrimenti sarebbe potuta risultare simile a quella del 2010-2011⁷³. In base al metodo già collaudato dall'allora Presidente Mario Draghi, il Consiglio direttivo della BCE si è impegnato a supportare l'economia e proteggere la trasmissione della propria politica monetaria nell'area euro; di conseguenza, la Banca Centrale Europea si è detta pronta altresì a incrementare i programmi e aggiustare la loro composizione, nella misura e per il tempo necessario⁷⁴.

Questo è stato il primo tentativo assimilabile a una mutualizzazione dei costi della crisi, intesa qui come imputazione in capo alla UE del debito derivante dalle spese necessarie per la ripresa. Tuttavia, l'intera operazione si è rivelata di incerta applicazione⁷⁵, in primo luogo per la dialettica con il Tribunale costituzionale tedesco, e successivamente per la dinamica inflazionistica dovuta alla guerra in Ucraina, di cui si darà conto *infra* (§5).

Mentre interveniva il PEPP, il Tribunale costituzionale tedesco si

⁷² Decisione (UE) 2020/440, consid. 5, art. 5. Cfr. F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., pp. 152-153; A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi durante la pandemia*, Bari-Roma 2021, pp. 155 ss.; A. STIRATI, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del recovery fund*, cit., p. 4.

⁷³ S. LADI, D. TSAROUHAS, *EU economic governance and Covid-19*, cit., p. 1046; COMITATO PER L'ABOLIZIONE DEI DEBITI ILLEGITIMI (CADTM), *Il debito ai tempi del covid*, cit., pp. 22-23. Non è un caso che lo *spread* stava già salendo nella prima fase di esitazione della BCE, quando sembrava che Lagarde non fosse disponibile a un nuovo intervento: A. VITERBO, *The PSPP Judgment of the German Federal Constitutional Court: Throwing Sand in the Wheels of the European Central Bank*, in *European Papers*, Vol. 5, n. 1/2020, 672.

⁷⁴ EUROPEAN CENTRAL BANK, *ECB announces € 750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, cit.

⁷⁵ O. BLANCHARD, J. PISANI-FERRY, *Monetisation: Do not panic*, in *VoxEU.org*, 10/4/2020; S. GRUND, *Legal, compliant and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Policy paper within the research project "Repair and Prepare" of the Bertelsmann Stiftung and the Jacques Delors Centre, 25/3/2020, disponibile sul *sito di Hertie School – Jacques Delors Centre*, pp. 2-8.

pronunciava sull'analogo *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), adottato in occasione della precedente crisi del debito⁷⁶. Proprio il 5 maggio 2020, il giudice di Karlsruhe ha identificato alcuni requisiti necessari per la legittimità dei provvedimenti di acquisto di titoli governativi da parte della BCE: secondo la sentenza, la Banca Centrale Europea ha il dovere di giustificare in modo analitico la propria competenza a emanare l'atto, dimostrando di non invadere la politica economica, di esclusiva spettanza degli Stati⁷⁷.

Il giudizio della Corte si fondava sul principio democratico e quindi sulla rappresentanza parlamentare, come nucleo imm modificabile della Costituzione tedesca, capace di agire da controlimita al diritto dell'Unione. Infatti, veniva censurato il fatto che l'UE avesse ecceduto i limiti delle proprie competenze. Secondo il Tribunale tedesco, la BCE sarebbe uscita da quanto strettamente pertinente alla politica monetaria e avrebbe disposto misure che nella sostanza si traducevano in un sostegno agli Stati; ad avvalorare questa tesi vi erano la lunghezza e il volume del programma, non giustificati attraverso uno specifico test di proporzionalità. L'assenza di questa valutazione impediva di apprezzare la legittimità del programma, in quanto l'acquisto di titoli governativi sarebbe stato legittimo soltanto se idoneo e necessario per ottenere lo scopo dichiarato, con un bilanciamento tra l'obiettivo di politica monetaria e gli effetti sulla politica economica. Di conseguenza, l'UE avrebbe violato il principio di attribuzione e di proporzionalità ex art. 5 TFUE, invadendo il campo della politica economica, di titolarità degli Stati.

La Corte tedesca aveva richiesto nell'ambito del procedimento un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), la quale aveva concluso che la BCE era rimasta pienamente nell'alveo delle proprie competenze, agendo nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e attribuzione, senza incorrere nel divieto di finanziamento diretto degli Stati ex art. 123 TFUE⁷⁸. Infatti, ad avvi-

⁷⁶ *Public sector purchase programme (PSPP) – Q&A*, Updated on 24 June 2022, disponibile sul [sito della BCE](#).

⁷⁷ GERMAN FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT, Judgment of 5 May 2020, 2 BvR 859/15. Cfr. J. ZILLER, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemande A propos de l'arrêt de la deuxième chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, in [Eurojus.it](#), n. 2/2020, pp. 151-157.

⁷⁸ CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA: *Weiss and Others v. ECB*, Case

so del Giudice eurounitario le decisioni istitutive del PSPP avrebbero pienamente giustificato il programma, prevedendo gli opportuni limiti e producendo altresì una documentazione contenente le analisi economiche, le diverse opzioni considerate, gli effetti osservati e anticipati del PSPP e le ragioni della scelta. Poste queste premesse, la Corte di Giustizia ha riconosciuto ampia discrezionalità alla BCE, come organo tecnico, e si è limitata a valutare le decisioni istitutive del PSPP sotto i profili di non manifesta erroneità della valutazione e non manifesta sproporzione rispetto all'obiettivo della stabilità dei prezzi. Inoltre, non ha visto nell'operato della BCE una violazione del divieto di finanziamento diretto degli Stati, né nella lettera né nello spirito, considerato che le modalità di acquisto non consentivano al creditore privato di prevedere quando sarebbe avvenuto l'aiuto, e quindi non avrebbero generato una situazione in cui l'operatore finanziario avrebbe agito *de facto* come intermediario tra la BCE e lo Stato in questione.

La decisione della CGUE, tuttavia, è stata superata dal Tribunale costituzionale tedesco, che non si è ritenuto vincolato dalla stessa in quanto essa avrebbe ecceduto le proprie funzioni, limitandosi a uno standard di giudizio eccessivamente ristretto. In conclusione, il Tribunale di Karlsruhe ha affermato che il Parlamento e il Governo federali avessero il dovere di accertarsi che la BCE conducesse una valutazione di proporzionalità delle proprie misure, per assicurarsi che esse non andassero oltre la competenza UE. Così, la vicenda si è potuta concludere attraverso una *disclosure* da parte dell'Unione Europea, che ha fornito documentazione esaustiva al Parlamento tedesco in merito al rispetto di detti requisiti⁷⁹.

C-493/17, 11/12/2018, disponibile sul *sito della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*. La decisione fa seguito a un'analogia pronuncia sulle *Outright Monetary Transactions* della BCE, resa nel 2015: CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA: *Gauweiler and Others v. ECB*, Case C-62/14, 16/6/2015, disponibile sul *portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea*. In questa sede, la Corte di Giustizia aveva legittimato il programma in quanto rispettava la misura strettamente necessaria per preservare il meccanismo di trasmissione della politica monetaria ed era accompagnato da una serie di garanzie destinate a limitare i suoi effetti sull'incitamento a condurre una sana politica di bilancio. Sulla dialettica tra le Corti in merito a questo tema, cfr: I. KUCINA, *The German Constitutional Court's Challenge to the Court of Justice of the European Union—Problems, Consequences, Possible Solutions: The PSPP Judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020*, in G. BARRETT, J.P. RAGEADE, D. WALLIS e H. WEIL (a cura di), *The Future of Legal Europe*, cit., pp. 445 ss.

⁷⁹ C. STAMEGNA, A. DELIVORIAS, *Developing a pandemic emergency purchase*

La conclusione raggiunta non era del tutto tranquillizzante per il futuro dei programmi post-pandemici, considerato che il PSPP era stato ammesso soprattutto in virtù della lunga lista di condizionalità e limitazioni annesse, che sono invece più flessibili nel PEPP⁸⁰. Ciò rappresentava un disincentivo per la BCE a insistere su programmi di questo tipo, che avrebbero potuto altresì innescare un nuovo conflitto tra Corti.

A maggior ragione, sembrava che i tempi non fossero maturi per accogliere proposte come quella dell'allora Presidente del Parlamento Europeo David Sassoli, ripresa poi da una lettera di centocinquanta tra giuristi/e ed economisti/e⁸¹: la richiesta era che la BCE cancellasse il debito degli Stati membri da essa detenuto. A tale ipotesi rispondeva Lagarde⁸², Presidente della BCE, con una duplice affermazione, che apriva alla fattibilità tecnico-economica di tale ipotesi, ma chiudeva alla sua praticabilità giuridica e politica⁸³: nella sua opinione, il divieto di *bailout* contenuto nei Trattati non consentiva la cancellazione del debito da parte della BCE.

Il processo descritto ha reso evidente che la semplice flessibilità dell'assetto esistente faticavano a raggiungere l'obiettivo, specie per i Paesi più colpiti o che vivevano condizioni di difficoltà preesistenti⁸⁴. Si poneva, dunque, il problema di uno strumento straordinario, che andasse oltre questi margini, già sfruttati nella prima fase dell'emergenza. Sul punto si è aperto un lungo negoziato all'interno dell'Unione Europea, che ha riguardato insieme il QFP, l'ipotetica creazione di un

programme. Unconventional monetary policy to tackle the coronavirus crisis, European Parliamentary Research Service (EPRS), 2020, disponibile sul [sito del Parlamento Europeo](#), p. 10.

⁸⁰ D. KYRIAZIS, *The PSPP judgment of the German Constitutional Court: An Abrupt Pause to an Intricate Judicial Tango*, in [EuropeanLawBlog.eu](#), 6/5/2020.

⁸¹ Nella sua versione italiana, la lettera è pubblicata in: *L'appello. «La Bce cancelli i debiti degli Stati»*, in [Avvenire.it](#), 5/2/2021.

⁸² REUTERS STAFF, *ECB can't go bankrupt even if it suffers losses*, in [Reuters.com](#), 19/11/2020.

⁸³ «As the sole issuer of euro-denominated central bank money, the Eurosystem will always be able to generate additional liquidity as needed»: *Ibidem*.

⁸⁴ L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in [Eurojus](#), n. 4/2020, pp. 26-27. L'autore riporta l'esempio italiano: le misure di *lockdown* sono costate intorno a 48 miliardi di euro solo a marzo 2020, mentre le nuove linee di credito del MES potevano arrivare solo fino a 34 miliardi.

fondo specifico per l'aiuto agli Stati in difficoltà e le modalità di erogazione del finanziamento.

Nel marzo 2020, nove Paesi dell'area Euro con una più difficile posizione debitoria – Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Spagna, Portogallo, Grecia, Slovenia e Irlanda – hanno scritto una lettera congiunta al Presidente del Consiglio Europeo⁸⁵, in cui proponevano l'emissione di cd. “corona-bond”, cioè titoli di debito da parte dell'Unione Europea per acquisire risorse necessarie a superare la crisi sanitaria e socio-economica⁸⁶. La lettera sottolineava che nessun Paese poteva avere responsabilità della crisi che l'Europa stava affrontando, ma che tutti gli Stati ne avrebbero sopportato le conseguenze. Sicché, i Governi chiedevano una posizione compatta e solidale all'Unione, volta a consentire le misure straordinarie rese necessarie per la reazione immediata, come premessa di una migliore ripresa nel lungo periodo.

Il documento faceva leva su un'ipotesi che si andava diffondendo già dal 2010, e cioè che le disuguaglianze all'interno dell'UE fossero un fattore di rischio per l'intero sistema, a partire dall'Unione Economica e Monetaria e il mercato unico.

La visione dei nove Paesi ha trovato il dissenso di altri governi, secondo cui le soluzioni proposte erano eccessivamente flessibili nei confronti degli Stati destinatari degli aiuti perché l'assenza di vincoli nell'impiego delle risorse esponeva al pericolo che quei soldi venissero spesi in modo incontrollato. Queste preoccupazioni erano alla base delle dichiarazioni iniziali rese dal portavoce della cancelliera tedesca Merkel, secondo cui «è necessario che controllo e garanzia restino nella stessa mano»⁸⁷.

Di conseguenza, sono state avanzate ipotesi alternative, basate su più strette condizionalità. La proposta iniziale del presidente dell'Eu-

⁸⁵ Il testo italiano della lettera è stato pubblicato dall'allora primo ministro Giuseppe Conte sul proprio *account Facebook*, il 25/3/2020.

⁸⁶ S. MICHALOPOULOS, *Nine member states ask for eurobonds to face coronavirus crisis*, 25/3/2020, in *Euractiv.com*. Inoltre, nella stessa lettera si dichiarava che «con lo stesso spirito di efficienza e solidarietà, potremo esplorare altri strumenti all'interno del bilancio UE, come un fondo specifico per spese legate alla lotta al Coronavirus, almeno per gli anni 2020 e 2021, al di là di quelli già annunciati dalla Commissione»: *L'appello. «La Bce cancelli i debiti degli Stati»*, cit.

⁸⁷ REDAZIONE DI LETTERA 43, *Nove Paesi europei chiedono i coronabond e provano a convincere la Germania*, in *Lettera43.it*, 25/3/2020. Cfr. M. GOLDMANN, *The Case for Corona Bonds: A Proposal by a Group of European Lawyers*, in *VerfassungsBlog.de*, 5/4/2020, pp. 1-4.

rogruppo è stata quella di utilizzare il MES, in particolare la linea di credito *Enhanced Conditions (ECCL)*, concepita per Paesi economicamente solidi, ma con problemi di liquidità e *spread*⁸⁸. Tuttavia, queste condizioni erano ritenute eccessivamente onerose dagli Stati potenzialmente destinatari degli aiuti, considerate le difficoltà di ripresa sperimentate in passato⁸⁹. Questo scontento appariva chiaramente nel clima politico presente nei Paesi più svantaggiati, dove l'elettorato era ai livelli minimi di fiducia nei confronti dell'UE e difficilmente avrebbe accettato ipotesi di supporto caratterizzate da condizionalità come quelle previste nel 2010-2011⁹⁰.

Il problema è stato subito chiaro quando il 23 aprile 2020 il Consiglio Europeo ha deliberato il *Pandemic Crisis Support*, basato sulla stessa linea ECCL del MES⁹¹.

Il suo funzionamento è stato dettagliato da una successiva decisione dell'Eurogruppo dell'8 maggio 2020⁹². Il fondo consentiva a ogni Stato di accedere a un finanziamento fino al 2% del proprio PIL di fine 2019, a condizione di impegnarsi a utilizzare il supporto direttamente o indirettamente per la sanità, la cura e la prevenzione del Covid-19. Sugli Stati membri dell'area Euro sarebbe rimasto l'impegno di rafforzare i fondamenti economici e finanziari, coerentemente con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell'UE. Il sostegno avrebbe seguito le regole del MES: in seguito a una richiesta, le istituzioni avrebbero dovuto preparare insieme alle autorità statali dei

⁸⁸ Cfr. A. BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *A proposal for a Covid Credit Line*, in *Voxeu.org*, 23/3/2020. Per una lettura critica di tale ipotesi: F. GIAVAZZI, G. TABELLINI, *Eurobond perpetui contro il Covid-19*, in *Lavoce.info*, 27/03/2020.

⁸⁹ E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU*, cit., pp. 356-357; A. POLLIO SALIMBENI, *Coronavirus, la Ue si spacca sui Covid-bond: lo scoglio debiti*, in *ILMessaggero.it*, 23/3/2020.

⁹⁰ S. FLEMING, M. JOHNSON, I. MOUNT, *EU Rescue Package: Borrowing to Prevent a North-South Split*, in *FinancialTimes.com*, 24/7/2020.

⁹¹ EUROGRUPPO, *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, cit.; *Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo*, Comunicato stampa, 23/4/2020, disponibile sul [sito del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea](#). Cfr. E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES senza condizionalità*, in *I Post di AISDUE*, 28/4/2020, p. 57.

⁹² *Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support*, press release, 8/5/2020, disponibile sul [sito del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea](#); EUROGROUP, *Term sheet: ESM Pandemic Crisis Support*, 8/5/2020, disponibile sul [sito del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea](#).

Pandemic Response Plan, da sottoporre all'approvazione degli organi di governo del MES.

Alla proposta hanno dato seguito le dichiarazioni politiche del vicepresidente della Commissione e del Commissario all'economia, secondo cui questo specifico dispositivo non avrebbe comportato i programmi di aggiustamento e controlli penetranti normalmente inclusi nel ricorso al MES⁹³. Tuttavia, si trattava solo di un impegno politico, che nulla mutava nella base giuridica; di conseguenza, la parola data poteva ben venire meno con un cambio di linea o di contesto⁹⁴. Del resto, il Trattato MES prevede che le condizionalità possano essere cambiate in corso d'opera, e dunque era sempre aperta la via legale per l'inasprimento dei requisiti.

Per tutte queste ragioni, lo strumento ha stentato a conquistare la fiducia degli Stati più bisognosi⁹⁵.

A rafforzare le posizioni austeritarie è intervenuto il documento di posizionamento dei Paesi "frugali"⁹⁶, elaborato da Danimarca, Austria, Svezia e Paesi Bassi. Gli Stati ritenevano che fosse possibile istituire un fondo d'emergenza temporaneo e *una tantum*, ma che non fossero ricevibili «strumenti o misure che portino alla mutualizzazione del debito né aumenti significativi del bilancio dell'UE». Di conseguenza, i Governi "frugali" ponevano l'accento sulle condizionalità. In primo luogo, si chiedeva un impegno a emanare riforme capaci di promuovere la crescita potenziale, l'aderenza ai diritti fondamentali e la protezione della spesa dalle frodi. In secondo luogo, il documento proponeva

⁹³ *Letter from Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni to Eurogroup President Centeno clarifying how the Commission intends to carry out surveillance in the framework of the ESM's pandemic crisis support*, 7/5/2020, disponibile sul [sito della Commissione Europea](#). In particolare, si prevede una deroga agli artt. 3.2-3.4, 3.7, 7, 14.2 e 14.4 del Regolamento 472/2013/UE.

⁹⁴ Così nota il COMITATO PER L'ABOLIZIONE DEI DEBITI ILLEGITIMI (CADTM), *Il debito ai tempi del covid*, cit., p. 30. Nel testo si aggiunge che, in effetti, nessuno Stato ha deciso di avvalersi di tale opportunità. *Contra*, A. PITRONI, *La pandemic crisis support: la nuova linea di credito del MES*, sul [sito dell'Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana](#), pp. 2-3.

⁹⁵ A. SOMMA, *Quando l'Europa tradi se stessa*, cit., p. 165. Si è altresì obiettato che l'art. 136 TFUE sembra considerare il MES erogabile solo nel rispetto di rigorose condizionalità: E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES senza condizionalità*, cit., pp. 59 ss.

⁹⁶ *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, 26/5/2020, disponibile sul [sito del Governo olandese](#).

un sostegno alle attività che contribuiscono maggiormente alla ripresa, come la ricerca e l'innovazione, il potenziamento della resilienza nel settore sanitario e la garanzia di una transizione verde che sostiene le ambiziose agende dell'UE in materia di clima, crescita e digitale. In terzo luogo, al fine di rafforzare il mercato unico, si chiedeva una politica industriale e dell'innovazione comune.

Tale discussione portava le divisioni alle estreme conseguenze, presentando due approcci risolutivi opposti. Inoltre, riproponeva la dialettica già emersa durante la negoziazione del QFP, riguardante la scelta tra una destinazione delle risorse a fini di coesione e uguaglianza e l'implementazione di alcune nuove priorità emerse nell'Unione. Certo, le misure proposte come condizionalità apparentemente non appartenevano all'ambito delle riforme strutturali imposte nel 2008, ma puntavano a priorità più coerenti con una crescita inclusiva e sostenibile. Tuttavia, si trattava pur sempre di requisiti imposti alle agende nazionali a prescindere dalle volontà dei singoli Governi nazionali. Infine, gli stessi Stati "frugali" hanno messo in competizione la solidarietà con le nuove priorità politiche, in quanto sono tornati a ribadire la richiesta di sconti al QFP. In questo modo, hanno ragionato come se le priorità ambientali, digitali e di ricerca e sviluppo non fossero perseguibili per addizione – cioè moltiplicando le risorse per la solidarietà – ma solo per sottrazione, riducendo il sostegno al progetto eurounitario.

Il Consiglio Europeo non si è pronunciato subito sul punto, per la difficoltà di conciliare le diverse posizioni⁹⁷. In soccorso a questo arduo compito è arrivata la presa di posizione congiunta tra Germania e Francia⁹⁸, che – grazie al cambio di posizione della Germania⁹⁹ – ha

⁹⁷ M. THOMPSON, *The EU can't agree on how to help Italy and Spain pay for coronavirus relief*, in *Editions.cnn.com*, 27/3/2020. Il disaccordo tra gli Stati era evidente dagli esiti del Consiglio del 26 marzo, da cui non risultava alcuna dichiarazione in merito alle proposte illustrate: E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES senza condizionalità*, cit., p. 56.

⁹⁸ *French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis*, 18/5/2020, disponibile sul *sito del Governo francese*. Cfr. REUTERS STAFF, *EU 'frugals' formally oppose Merkel-Macron plan for coronavirus grants*, in *Reuters.com*, 23/5/2021.

⁹⁹ Sono state diverse le possibili ragioni di questo cambiamento: il timore delle forze di estrema destra ed eurosceettiche (S. LADI, D. TSAROUHAS, *EU economic governance and Covid-19*, cit., p. 1050; C. DE LA PORTE, M.D. JENSEN, *The next generation EU*, cit., p. 392), considerazioni utilitaristiche circa il fatto che la crisi dei Paesi meno avanzati avrebbe potuto compromettere l'economia di tutta l'UE (F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., pp. 15-17), il fatto che dopo la sen-

supportato l'uso di finanziamenti e prestiti come strumenti fiscali per rafforzare le economie europee durante la crisi del Covid-19.

La presa di posizione franco-tedesca ha consentito di pervenire a un accordo nel Consiglio Europeo del 23 aprile 2020¹⁰⁰. In quella occasione è stato approvato il Next Generation EU, attraverso negoziazioni e reciproche concessioni sui punti centrali di conflitto emersi sopra¹⁰¹. Nelle Conclusioni si chiarisce che il fondo dovrà essere «di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti».

L'accordo aveva lasciato alla Commissione la definizione di diversi aspetti essenziali del dispositivo. Infatti, a partire dalla proposta di quest'ultima, presentata il 27 maggio 2020¹⁰², si è aperta una trattativa che si sarebbe conclusa solo con il Consiglio Europeo di luglio 2020¹⁰³. Rispetto alle modalità di erogazione del finanziamento, erano almeno tre le linee di negoziato da conciliare¹⁰⁴: la dimensione fiscale, lo Stato di diritto e le condizionalità.

La tutela dello Stato di diritto era inizialmente un'esigenza connessa alla ripresa, ma è stata modificata nel corso della trattativa sotto le pressioni di alcuni Stati – come Polonia e Ungheria – che temevano di essere esclusi nel caso in cui il rispetto di alcuni fondamentali canoni democratici e liberali fosse diventato una condizione per accedere al finanziamento¹⁰⁵. Tale opposizione è stata superata con un chiarimento

tenza tedesca sul PSPP non sarebbe stato probabilmente possibile un nuovo intervento della BCE (L. McLELLAN, *Karlsruhe ruling galvanises France and Germany to agree on recovery fund*, in *GlobalCapital.com*, 6/8/2020; G. BARRETT, *Coronavirus and EU Law: Driving the Next Stage of Economic and Monetary Union?*, cit., p. 69).

¹⁰⁰ Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23/4/2020, cit.

¹⁰¹ Secondo una parte della dottrina, tale esito è stato possibile anche perché si sono rimandati alla successiva decisione della Commissione alcuni elementi fondamentali dell'accordo, e cioè l'analisi delle esigenze e del nesso con il QFP, destinato a stabilire il quadro di risorse dell'Unione per la ripresa e per le priorità a lungo termine dell'Unione: C. DE LA PORTE, M.D. JENSEN, *The next generation EU*, cit., p. 397

¹⁰² COM(2020) 456 final.

¹⁰³ Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4, disponibile sul [sito del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea](#).

¹⁰⁴ G. BARRETT, *Coronavirus and EU Law: Driving the Next Stage of Economic and Monetary Union?*, cit., p. 70.

¹⁰⁵ NEWS WIRES, *European leaders face tough negotiations on recovery deal*, in [France24.com](#), 17/7/2020.

sul significato di tali garanzie¹⁰⁶: il Consiglio ha stabilito che l'obiettivo di tale condizionalità non fosse assicurare il processo democratico, bensì proteggere il bilancio dell'UE¹⁰⁷. Sicché, la tutela dello Stato di diritto finisce per essere funzionalizzata e ridotta alla sana gestione finanziaria. Inoltre, si richiama l'art. 4.2 TFUE per ribadire il rispetto dell'identità costituzionale degli Stati.

La dimensione fiscale riguarda la scelta tra mutui – quali erano stati già utilizzati durante la crisi del 2008 – e finanziamenti a fondo perduto, più controversi in quanto configurabili come un passo in più verso un'Europa federata dal punto di vista fiscale. Le obiezioni presentate dalla Germania e dai paesi “frugali” – inizialmente sfavorevoli alle sovvenzioni – sono state abbandonate in cambio dell'introduzione di condizionalità per l'erogazione dei fondi¹⁰⁸. Certo, nella scelta di tale soluzione ha pesato la trascorsa esperienza post-2008, la quale aveva mostrato che i finanziamenti in forma di prestito faticavano a stabilizzare la crisi e creavano tensioni tra i paesi debitori e creditori.

La negoziazione si è intrecciata con quella sul QFP. Qui la posta in gioco era quella sollevata il 15 maggio 2020 dal Parlamento Europeo, che in una propria Risoluzione chiedeva la previsione di un fondo per la ripresa gestito direttamente dalla Commissione, nell'ambito di un pacchetto di 2.000 miliardi di euro all'interno del quadro finanziario pluriennale¹⁰⁹. La proposta andava nella direzione di un'espansione del bilancio dell'Unione Europea, e quindi delle sue capacità di intervenire con una propria spesa pubblica; per evitare che ciò si traducesse in un

¹⁰⁶ F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., pp. 32-34

¹⁰⁷ *Riunione del Consiglio europeo (10 e 11 dicembre 2020) – Conclusioni EUCO 22/20*, Bruxelles, 11/12/2020, disponibile sul [sito del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea](#). Cfr. G. ÍÑIGUEZ, *El Estado de derecho y la condicionalidad del fondo de recuperación: ¿bloqueo institucional o falta de voluntad política?*, in *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, n. 45/2020, p. 186. Sulla debolezza del dispositivo nella garanzia dei principi cardine dello stato di diritto, cfr. E. CASTORINA, *Stato di diritto e “condizionalità economica”*: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020), in *Federalismi.it*, n. 29/2020, pp. 47 ss., 59-60.

¹⁰⁸ C. DE LA PORTE, M.D. JENSEN, *The next generation EU*, cit., n. 55/2021, p. 398; F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., p. 17.

¹⁰⁹ *New MFF, own resources and Recovery plan. European Parliament resolution of 15 May 2020 on the new multiannual financial framework, own resources and the recovery plan*, 2020/2631(RSP), P9_TA(2020)0124, disponibile sul [sito del Parlamento Europeo](#).

eccessivo aumento del debito, il Parlamento richiedeva la previsione di nuove fonti di entrata a copertura, tra cui un'imposta sulle transazioni finanziarie, un'imposta sui servizi digitali e tassazioni ambientali per le aziende che producono inquinamento.

Tale ipotesi è stata in parte accolta, anche se ridimensionata all'interno della trattativa¹¹⁰: nel vertice del 17-21 luglio i *leader* dei paesi UE hanno approvato un bilancio di 1.074 miliardi – inferiore rispetto alla proposta iniziale di 1.100 miliardi – i quali insieme ai 750 miliardi stanziati all'interno del NGEU formano un budget di 1.800 miliardi per la ripresa.

L'aumento dei massimali del QFP si è accompagnata a un'importante novità, che consiste nell'introduzione di nuove risorse proprie, in parte derivanti da una tassazione delle attività inquinanti e delle grandi imprese del digitale¹¹¹. Inoltre, la contemporanea discussione del QFP e dei fondi sulla ripresa ha favorito la ricerca di una soluzione comune e, in particolare, il mantenimento delle priorità *green* e digitali. Infatti, l'inserimento di queste nuove politiche in un nuovo apposito fondo, finanziato con nuove risorse proprie, permetteva un miglior bilanciamento tra opposte esigenze. Da un lato, consentiva di effettuare una concessione ai Paesi "frugali", che volevano vincolare le risorse a specifiche condizionalità; dall'altro, è stato un modo per limitare lo scontento degli "amici della coesione", in quanto i finanziamenti per tali politiche non erano tolti ad altre voci, bensì aggiunti rispetto al QFP preesistente. Infine, il mantenimento degli sconti ai paesi frugali nell'ambito del QFP è stato usato come moneta di scambio per ottenere il consenso¹¹².

Si è osservato, dunque, che la solidarietà prestata dall'Unione è stata un risultato non scontato, che ha dovuto operare delle concessioni

¹¹⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *COVID-19: il piano dell'UE per rilanciare l'economia*, Comunicato Stampa, 18/5/2020, disponibile sul *sito del Parlamento Europeo*.

¹¹¹ *Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom*, GU L 424, 15.12.2020, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#); *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources*, OJ L 433, 22.12.2020, allegato II, parte B.

¹¹² A. OLESTI RAYO, *The NextGenerationEU instrument and the European Union new budget cycle*, cit., p. 16.

alle divisioni già osservate nel corso delle precedenti crisi. Tale impianto si ripercuote altresì sui contenuti del Next Generation EU, che riflettono le medesime logiche di compromesso.

Nel risultato finale – che verrà approfondito qui di seguito – è possibile notare un mutamento di registro, dagli egoismi nazionali a una timida solidarietà. Si tratta dell'avvio di un processo per piccoli passi, il cui risultato non è categorizzabile in modo netto come un successo o un fallimento dell'integrazione europea; piuttosto, è l'esito che l'Unione è riuscita a produrre attraverso laboriose rinunce e avvicinamenti reciproci, con l'obiettivo di mettere gli Stati rimasti indietro nella condizione di poter risollevarsi. Come si osserverà nel dettaglio, queste contraddizioni si sono riflesse nell'impianto del Dispositivo di Ripresa e Resilienza, come spesso accade per atti che sono l'esito di una mediazione tra posizioni inizialmente antagoniste.

3.2. *Il Recovery and Resilience Facility*

A conclusione delle negoziazioni, l'Unione Europea ha dato forma a una misura che non è solo un sostegno emergenziale, ma anche un sistema con tendenza a stabilizzarsi e influire sugli indirizzi di bilancio nel lungo periodo. Da questo punto di vista, sembra necessario soffermarsi più specificamente sul NGEU, che è lo strumento più innovativo e dunque rilevante ai fini del discorso qui affrontato. Come si vedrà, l'Unione Europea non si è limitata a stanziare dei finanziamenti per gli Stati, ma – mediando con le richieste dei Paesi “frugali” – ha dettato un quadro formale e contenutistico sulla gestione di queste risorse e le azioni da svolgere.

L'aspetto definitivo de *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea* emerge già dalla proposta della Commissione del 27 maggio 2020¹¹³.

Il documento si articola in tre pilastri, che si illustreranno brevemente di seguito.

Il primo pilastro prevede strumenti a sostegno degli Stati membri per superare gli effetti della crisi: il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (DRR), il REACT-EU – unitamente ad altri programmi di coesione – e il meccanismo per una transizione giusta. Il DRR, in particolare, serve a sostenere soprattutto le zone dell'UE maggiormente colpite e che

¹¹³ COM(200) 442 final.

presentano le più forti esigenze, nell'ottica di promuovere non solo la ripresa immediata, ma anche e soprattutto una crescita duratura.

Il secondo pilastro mira a stimolare gli investimenti privati e supportare le imprese in difficoltà, a partire dall'assunto che la capacità delle economie europee di tornare a crescere dipende dalla resilienza e dall'adattabilità del settore privato. In questo ambito è previsto uno strumento di sostegno alla solvibilità delle imprese che, pur essendo sostanzialmente sane, devono far fronte nell'immediato a difficoltà di liquidità e solvibilità. Il programma InvestEU rafforza gli investimenti privati per la transizione verde e digitale in Europa.

Il terzo pilastro mira a imparare dalla crisi nell'affrontare le sfide strategiche dell'Unione, puntando dunque sull'accrescimento della cooperazione e della resilienza.

Tutti questi obiettivi legati alla ripresa poggiano su due strumenti di finanziamento¹¹⁴.

Il primo strumento è un QFP rinforzato per il periodo 2021-2027¹¹⁵, con un'aggiunta di nuove risorse da distribuire ai programmi faro dell'UE individuati dal Parlamento europeo¹¹⁶ e da impiegare per migliorare la risposta di bilancio a eventi imprevisti.

Il secondo strumento è il NGEU, che integra il bilancio dell'UE con nuovi fondi provenienti dai mercati finanziari. Più precisamente, la Commissione ha avuto il potere di contrarre prestiti emettendo obbligazioni con scadenze diverse; in tal modo, gli Stati – ricevendo i fondi così ottenuti – hanno potuto di fatto beneficiare del *rating* di credito più elevato dell'UE. I fondi raccolti saranno rimborsati dopo il 2027 e al più tardi entro il 2058. Per agevolare la restituzione del finanziamento e per contribuire a ridurre ulteriormente la pressione sui bilanci nazionali, la Commissione proporrà nuove risorse proprie aggiuntive in una fase successiva del periodo finanziario¹¹⁷.

¹¹⁴ R. CRESCENZI, M. GIUA, G.V. SONZOGNO, *Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU*, in *Journal of Policy Modeling*, n. 43/2021, p. 280.

¹¹⁵ Cfr. *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, GU L 433I, 22.12.2020, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#).

¹¹⁶ UE per la salute, Orizzonte Europa, Erasmus +, Fondo per la gestione integrata delle frontiere, Frontex, InvestEU, Diritti e valori, Europa creativa, Aiuto umanitario e NDICI.

¹¹⁷ Il Parlamento Europeo ha chiesto “una tabella di marcia giuridicamente vin-

La maggior parte dei fondi stanziati nel NGEU è destinata al Dispositivo di Ripresa e Resilienza, istituito con Regolamento 2020/2094¹¹⁸ e disciplinato dal Regolamento 2021/241¹¹⁹.

Di seguito, il disegno interno del Dispositivo sarà oggetto di un'analisi più approfondita, che ha l'obiettivo di mettere in evidenza le reciproche concessioni di cui si scriveva sopra, tradotte nel regime di condizionalità posto dai Regolamenti. Infatti, il parziale mutamento in senso solidale delle politiche eurounitarie è subordinato al "buon fine" della spesa pubblica, sulla cui determinazione hanno influito le pressioni dei Paesi "frugali", ma anche l'obiettivo di rendere effettivo l'impegno degli Stati a contribuire alla restituzione del debito assunto dall'Unione Europea e attuare una disciplina fiscale mirante a prevenire nuove crisi di sostenibilità del debito pubblico. Al tempo stesso, la previsione di nuove condizionalità più vicine alla realizzazione dei diritti fondamentali – cioè quelle relative alle priorità ambientali e digitali – mostrano chiaramente il tentativo di non "tornare alla normalità" dopo la crisi, attraverso un semplice *reductio in pristinum*, bensì di intradare la ripresa su binari parzialmente nuovi.

La scelta di ricorrere a una norma emergenziale come base legale – l'art. 122 TFUE¹²⁰ – era giuridicamente dovuta per una simile operazione, ma è stata anche un messaggio chiaro circa lo spirito del DRR: la sperimentazione di un fondo solidale basato su un debito comune eurounitario nuovo corso storico, bensì come uno "strappo alla regola",

colante per introdurre nuove risorse proprie nel corso del prossimo QFP, che dovrebbero essere almeno sufficienti a coprire i futuri costi di rimborso (capitale e interessi) dello strumento per la ripresa": *Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto, 2020/2923(RSP)*, 17/12/2020, disponibile sul [sito del Parlamento Europeo](#).

¹¹⁸ *Regolamento (UE) 2020/2094 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*, GU L 433I, 22.12.2020, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#).

¹¹⁹ *Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*, GU L 57, 18.2.2021. D'ora in poi: Reg. 2021/241, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#).

¹²⁰ Per una lettura dal punto di vista del diritto eurounitario: G.L. TOSATO, *Next Generation EU: uno strumento unico e irripetibile?*, in [AffariInternazionali.it](#), 7/3/2022.

che avrebbe dovuto consentire un ritorno al precedente regime appena cessata la crisi¹²¹.

Con questa premessa, si possono richiamare qui le caratteristiche fondanti del Dispositivo. Il contributo è erogato per 312,5 miliardi a fondo perduto e 360 miliardi sotto forma di prestito e mediante accantonamenti a copertura delle garanzie di bilancio¹²². La distribuzione tra gli Stati di questo fondo dovrebbe essere calcolata per il 70% sulla base della popolazione, dell'inverso del PIL pro capite e del tasso di disoccupazione di ciascuno stato membro; il restante 30%, invece, considera come terzo fattore la variazione del PIL nel 2020¹²³. Un principio orizzontale è l'addizionalità del finanziamento: il sostegno del Dispositivo non può cumularsi a quello di altri programmi e strumenti dell'Unione Europea¹²⁴.

La disponibilità dei fondi è accompagnata da un insieme di adempimenti amministrativi interni ed eurounitari, del cui costo l'UE è ben consapevole, al punto da prevedere esplicitamente che gli oneri di gestione possano essere coperti dallo stesso DRR, anche mediante il ricorso a competenze esterne¹²⁵. Dunque, si può prevedere che una parte dell'investimento solidale sarà accantonata per fare fronte a una mole importante di attività burocratiche, che si coprono di uno specifico significato: l'UE concepisce questi oneri, non come bizantinismi vecchia maniera e *sine causa*, bensì come modalità per assicurare – all'Unione stessa e agli Stati “frugali” – che le risorse investite prendano realmente la strada concordata in sede europea e che quindi siano restituite perché chi ha ricevuto è stato messo in condizione di vedere crescere la propria economia.

Per queste ragioni l'erogazione dei fondi è soggetta a un procedimento analitico di controllo sia sulla formulazione che sull'implementazione dei piani nazionali di investimento, arricchito da una serie di vincoli sui contenuti delle strategie che ciascuno Stato può perseguire.

Quanto alla formulazione degli obiettivi di spesa, il meccanismo

¹²¹ In senso dubitativo sugli effetti di lungo periodo del NGEU, come precedente di una politica di bilancio più flessibile: P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. DE MINICO e M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto – Emergenza – Tecnologia*, Milano, 2020, p. 80.

¹²² Reg. 2021/241, art. 6.

¹²³ Ivi, consid. 37, art. 11.

¹²⁴ Ivi, art. 9, Reg. 2021/241.

¹²⁵ Ivi, art. 6.

previsto dal Regolamento è ispirato a quello del Semestre Europeo, dove gli Stati presentano dei piani e la Commissione redige delle Raccomandazioni specifiche sugli stessi, adottate poi dal Consiglio¹²⁶. Analogamente, il dispositivo prevede che gli Stati presentino entro il 30 aprile 2021 dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)¹²⁷, che devono essere valutati dalla Commissione e, su proposta della stessa, approvati dal Consiglio¹²⁸.

Quanto al momento attuativo, esso è lasciato alla responsabilità nazionale, ma con la previsione di obblighi di verifica e monitoraggio¹²⁹. Gli Stati devono dare conto dell'uso e attribuzione dei fondi e degli audit effettuati a protezione del bilancio dell'Unione¹³⁰, nonché riferire due volte l'anno nell'ambito del Semestre Europeo in merito ai progressi compiuti¹³¹. Per il caso di fallimento di questo dialogo tra il singolo Stato e l'UE, il DRR prevede il cosiddetto "freno d'emergenza" (*emergency brake*): gli Stati membri possono attivare un controllo del Consiglio Europeo prima dell'erogazione dei fondi, se risultano gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei traguardi e obiettivi contenuti nei piani¹³².

Tale sistema di controllo è di per sé emblematico della presenza e dell'entità dei vincoli che gli Stati devono rispettare per ottenere gli aiuti. Infatti, esso serve a vigilare su un lungo elenco di condizionalità, di cui alcune sono fiscali e contabili – legate alla vigilanza sull'equilibrio di bilancio e la protezione del bilancio UE – altre guardano ai contenuti promossi dall'Unione al fine di promuovere strategie comuni di ripresa.

Quanto alle condizionalità fiscali e contabili, gli Stati sono invitati a osservare le Raccomandazioni specifiche per Paese legate all'efficienza della pubblica amministrazione, all'ambiente imprenditoriale, agli appalti pubblici e all'efficacia dei sistemi giudiziari¹³³. Inoltre, per

¹²⁶ A.M. FERNÁNDEZ PASARÍN, *La gobernanza del plan europeo de recuperación Next Generation EU. Una triple red de control intergubernamental para un paquete financiero excepcional*, Barcelona Club Tocqueville Working Paper, n. 1/2020, p. 3; E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU*, cit., p. 368.

¹²⁷ Reg. 2021/241, consid. 38, art. 18.

¹²⁸ Ivi, consid. 41, 45, artt. 19-20.

¹²⁹ Ivi, art. 22.

¹³⁰ Reg. 2021/241, art. 22.

¹³¹ Ivi, art. 27.

¹³² Ivi, consid. 52, art. 24.

¹³³ *Commission Staff Working Document. Guidance to Member States Recovery*

tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati hanno il dovere di garantire un uso dei fondi conforme al diritto applicabile, per quanto riguarda la prevenzione, individuazione e rettifica di frodi, corruzioni e conflitti di interesse.

Ai vincoli contabili descritti fin qui si aggiungono quelli contenutistici, laddove i secondi sono in parte collegati ai primi. Infatti, il DRR incorpora la necessità che gli Stati aderiscano alle sette iniziative “faro” previste nella Strategia annuale sulla crescita sostenibile¹³⁴ nell'ambito del Semestre Europeo; inoltre, i PNRR sono chiamati a giustificare la sostenibilità dei cambiamenti introdotti in termini sociali, finanziari e di budget, che devono essere praticabili nel lungo periodo anche quando viene meno il DRR¹³⁵.

L'obiettivo generale del dispositivo – articolato in sei pilastri di intervento¹³⁶ – è promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la ca-

and Resilience Plans, SWD(2021) 12 final, 22/1/2021 (d'ora in poi *Linee guida della Commissione*), disponibile sul *sito della Commissione Europea*, p. 45.

¹³⁴ 1. *power up*, sostenere la costruzione e l'integrazione settoriale delle fonti di energia rinnovabile, e in particolare dell'idrogeno; 2. *renovate*, migliorare dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati; 3. *recharge and refuel*: la promozione di tecnologie pulite per un trasporto sostenibile, accessibile e *smart* attraverso la costruzione di punti di ricarica e rifornimento, nonché l'estensione del trasporto pubblico; 4. *connect*: assicurare la più ampia copertura possibile di rete, fibra o 5G, per tutte le aree, comprese quelle rurali e remote; 5. *modernise*: rinnovamento delle pubbliche amministrazioni, incluso l'ambito giudiziario e della sanità, anche mediante la fornitura di un'identità digitale europea e di un'identità digitale interoperabile, personalizzata e connessa a servizi pubblici digitali di facile utilizzo; 6. *scale-up*: raddoppiare la produzione di semiconduttori e produrre processori più efficienti, nonché raddoppiare la quota di aziende UE che utilizzano servizi *cloud* avanzati e *big data*; 7. *reskill* e *upskill*: migliorare la formazione, in particolare quella digitale mirata alla professionalizzazione, nonché innovare i sistemi educativi: COM(2020) 575 final, §4. Cfr. *NextGenerationEU: Commission presents next steps for € 672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*, 17/9/2020, disponibile sul *sito della Commissione Europea*.

¹³⁵ *Linee guida della Commissione*, p. 54.

¹³⁶ I pilastri sono i seguenti: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze. Ivi, consid. 10, art. 3.

pacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri¹³⁷. A dimostrazione del perseguimento di tale finalità generale gli Stati devono presentare una «spiegazione dettagliata del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenua l'impatto sociale ed economico della crisi COVID-19, contribuendo all'attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e migliorando così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione»¹³⁸.

Trasversale a queste previsioni è l'imperativo della parità di genere¹³⁹, unitamente a quelli dell'ambiente e del digitale, assistiti da soglie minime quantitative, rispettivamente del 37% e del 20% della dotazione del piano¹⁴⁰. Le percentuali sono verificate in base all'attribuzione di coefficienti numerici a ciascuna azione che il Piano può contemplare per andare verso la duplice transizione, ma anche mediante una spiegazione qualitativa che lo Stato è tenuto a fornire¹⁴¹. La trasversalità di tali obiettivi è un passo avanti nella direzione dell'uguaglianza, in quanto pone tali priorità come minimo comune denominatore dei Piani nazionali, che devono tagliare orizzontalmente ogni progetto¹⁴².

Come si vede, sono tante le previsioni con cui il Regolamento circoscrive l'ambito di discrezionalità dei Piani nazionali. Tra queste alcune sono legate alla realizzazione del Pilastro Europeo dei Diritti sociali, nonché alle priorità ambientale e digitale; altre restano ancorate ai principi di equilibrio di bilancio. Questa apparente contraddizione – tra pareggio di bilancio e diritti sociali – è la dimostrazione del fatto

¹³⁷ Ivi, Art. 4.

¹³⁸ Ivi, art. 18(4)(c)

¹³⁹ Reg. 2021/241, consid. 28, art. 18(4)(o). Sulla questione della parità di genere, cfr. A. APOSTOLI, *Pari opportunità e azioni positive: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale garantita negli organi politici*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, pp. 1013-1014; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, pp. 19-21.

¹⁴⁰ Ivi, art. 18(4)(f).

¹⁴¹ Ivi, art. 18. I coefficienti di controllo quantitativi sono contenuti negli allegati VI e VII. La previsione si accompagna al principio "orizzontale" che prevede la necessità di "non arrecare un danno significativo" all'ambiente, ai sensi del reg. 2020/852, art. 17; Ivi, art. 5.

¹⁴² G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, pp. 113 ss., p. 116.

che il DRR è l'esito di un acceso dibattito tra gli Stati, dove la solidarietà post-pandemica è stato solo uno degli elementi, affiancato alle priorità già pre-stabilite dall'Unione – incluse quelle *green* e digitale – e alle preoccupazioni degli Stati “frugali”. Da un lato, le istanze mutualistiche hanno portato a riconoscere lo stanziamento di un fondo eurounitario – inclusa una quota di sovvenzioni a fondo perduto – che privilegia gli Stati in maggiori difficoltà. Dall'altro lato, ciò è potuto avvenire soltanto al prezzo di numerose concessioni agli Stati “frugali”, che hanno indirizzato la spesa pubblica degli Stati in crisi, tanto dal punto di vista delle priorità politiche di investimento, quanto dal punto di vista della loro sostenibilità, vale a dire del contenimento del disavanzo, a tutela della possibilità per gli Stati destinatari degli aiuti di contribuire alla restituzione del debito UE.

4. Un cambio di passo rispetto all'austerità?

Da quanto scritto sembra chiaro che la crisi pandemica è stata almeno in parte un'opportunità per un ripensamento delle politiche precedenti. Il NGEU è stato visto come una completa «inversione a U della politica economica di Bruxelles, in origine rigorista, ripiegata su se stessa per la preoccupazione di contenere la spesa pubblica, attenta a tenere ben stretti nelle sue mani i cordoni della borsa»¹⁴³. Il DRR non considera più la spesa come un “male in sé”; piuttosto, sottopone gli Stati a un meccanismo di sorveglianza mirante ad assicurare l'uso efficiente e coordinato delle risorse messe a disposizione.

Gli stanziamenti post-pandemici hanno messo a nudo le logiche non neutrali delle scelte di bilancio. I livelli di debito raggiunti durante l'emergenza sarebbero stati considerati oggettivamente insostenibili in tempi ordinari¹⁴⁴, eppure – in base a una scelta politica – sono stati ritenuti praticabili in quanto giustificati dalla situazione eccezionale. Questa evidenza fattuale sembrava confutare le dichiarazioni delle isti-

¹⁴³ G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 116. In termini simili, «la conclusione è che mentre negli anni precedenti al 2019 il nuovo debito ruotava attorno ai 40 miliardi all'anno, nel 2020 abbiamo assistito ad un balzo stimabile attorno ai 200 miliardi. E non più solo per interessi, ma anche per altre spese a beneficio dei cittadini. Questo è il vero elemento di novità»: COMITATO PER L'ABOLIZIONE DEI DEBITI ILLEGITIMI (CADTM), *Il debito ai tempi del covid*, cit., p. 8.

¹⁴⁴ COM(2020) 750 final, *Executive Summary*, p. 2.

tuzioni che per anni avevano addotto le carenze di bilancio come ragione per non fornire servizi: l'emergenza aveva dimostrato l'esistenza di risorse a disposizione, che il soggetto pubblico avrebbe potuto decidere di spendere per evitare il disastro sociale. Così, la pandemia riconduceva il dibattito istituzionale alla sua dimensione più propria, cioè quella del negoziato politico sulle spese.

Anche il concetto di equità intergenerazionale sembrava mutare di segno. In precedenza, l'indebitamento era descritto come un sacrificio delle generazioni future, imposto dall'incapacità delle generazioni presenti di impiegare parsimoniosamente quello che avevano. Al contrario, le politiche post-pandemiche prendono in considerazione nuove dimensioni della sostenibilità del debito: non solo la possibilità di rientrare in una condizione di pareggio di bilancio, ma anche il rispetto dei diritti fondamentali e sociali. La stessa Commissione ha riconosciuto che il maggior debito di oggi è un mezzo immediato per affrontare le sfide che si porranno alle generazioni future, e i massicci investimenti necessari per rilanciare l'economia devono alleggerire l'onere che graverà sulle loro spalle. In breve, «il dispositivo per la ripresa e la resilienza deve guidare e costruire un'Europa più sostenibile, resiliente e più equa per la prossima generazione, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite»¹⁴⁵.

Del resto, questa nuova crisi indeboliva la conflittualità derivante dall'idea che esistessero Stati "virtuosi" e "spendaccioni": non sarebbe stato credibile incolpare i singoli Paesi per la pandemia¹⁴⁶. Piuttosto, emergevano falle sistemiche del capitalismo europeo, come concepito fino ad allora: «non possiamo pensare che sarà possibile rimuovere gli avvenimenti e che si possa tornare tranquillamente al mondo di prima, ma non possiamo però neppure accettare che l'emergenza si faccia regola. Anzi dovremmo riuscire a trarre qualche insegnamento: riscoprire il valore della solidarietà politica, economica e sociale, abbandonando l'individualismo esasperato; riaffermare il rispetto della pari dignità sociale, condannando le politiche discriminatorie così diffuse; [...] ripensare i diritti sociali per garantirne la loro effettività, reagendo alla crisi drammatica cui ci ha portato il neoliberalismo totalitario; riconsiderare il ruolo essenziale del pubblico, oltrepassando l'ubriacatu-

¹⁴⁵ COM(2020) 575 final.

¹⁴⁶ S. LADI, D. TSAROUHAS, *EU economic governance and Covid-19*, cit., p. 1046.

ra delle privatizzazioni selvagge»¹⁴⁷. Dal punto di vista del dispositivo normativo impiegato, il pacchetto realizza in modo inedito una forma di mutualizzazione del debito degli Stati. Si è trattato del primo caso in cui l'UE ha contratto dei prestiti per supportare gli Stati membri – anche con sovvenzioni a fondo perduto – senza la previa garanzia degli Stati¹⁴⁸. Ulteriore novità di rilievo è l'ammontare dei finanziamenti eurounitari¹⁴⁹, unitamente al grado di apertura del nuovo QFP alla previsione di nuove entrate proprie¹⁵⁰. Le nuove imposte introdotte – oltre a generare un ritorno economico – promuovono al tempo stesso obiettivi ecologico-sociali: da un lato, esse disincentivano comportamenti socialmente dannosi – come quelli inquinanti per l'ambiente e monopolistici nel digitale – dall'altro, hanno un effetto redistributivo, in quanto deviano una parte dei proventi delle attività nocive verso politiche di transizione *green* e digitale. Inoltre, la previsione di nuove risorse proprie e di inedite finalità redistributive del budget dell'UE hanno iniziato a mettere in discussione il principio del *juste retour* che caratterizza il bilancio eurounitario, secondo cui dovrebbe esistere un equilibrio tra il contributo dato da ciascuno Stato al bilancio e il contributo che quest'ultimo dovrebbe ricevere dallo stesso¹⁵¹.

¹⁴⁷ G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, parte I, pp. I-II.

¹⁴⁸ G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021, p. V. Tali operazioni dell'UE si verificano in deroga a quanto previsto dall'art. 310.1 TFUE, che impone all'Unione il pareggio di bilancio. Come è stato illustrato, vi sono già stati casi in cui si è derogato alla rigidità di questo principio: I. BEGG, *Breaking the Shackles of Austerity? Using the EU Budget to Achieve Macroeconomic Stabilization*, 2012, disponibile sul *sito della Friedrich Ebert Stiftung*, p. 2. Normalmente ciò era avvenuto, però, con la garanzia degli Stati membri, in modo da scongiurare un impatto sulle risorse proprie dell'UE: F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?*, in *VerfassungsBlog.de*, 30/5/2020, pp. 1-2.

¹⁴⁹ M.D. GUILLAMÓN, A.M. RÍOS, B. BENITO, *An Assessment of Post-COVID-19 EU Recovery Funds and the Distribution of Them among Member States*, in *Journal of Risk and Financial Management*, n. 14/2021, p. 5.

¹⁵⁰ R. CROWE, *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU Budget*, cit., p. 135; N. DA COSTA CABRAL, *Borrowing in the European Union: from a pure national model to the antechamber of a European fiscal federal solution*, in *Journal of European Integration*, 2021, p. 10; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, cit., p. 22.

¹⁵¹ F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?*, cit., p. 2.

Tutte queste circostanze potrebbero essere viste come la premessa per la creazione di una soluzione fiscale federale europea¹⁵². Alcune voci sono arrivate a parlare di un momento “hamiltoniano”, comparabile all'accordo con cui il governo federale ha creato il primo *stock* di debito pubblico degli Stati Uniti¹⁵³.

Nonostante tutto, però, il piano presenta altresì elementi di continuità con il corso precedente. Come si è visto, la comune sventura ha potuto solo in parte ammorbidire una lunga e difficile negoziazione, che non sarebbe potuta arrivare a destinazione senza ammettere delle concessioni sostanziali ai Paesi “frugali” e al rigore finanziario.

In primo luogo, dal punto di vista quantitativo è stato notato che l'entità della somma stanziata attraverso il DRR è in realtà meno consistente di quanto possa sembrare a un primo sguardo¹⁵⁴: le cifre vanno corrette in base alla caduta prevista del PIL e al fatto che si tratta di misure diluite nel tempo, condizionate al raggiungimento degli obiettivi di medio termine¹⁵⁵. Come è stato osservato, il DRR è arrivato con

¹⁵² N. DA COSTA CABRAL, *Borrowing in the European Union*, cit., 2021, p. 2; A. KALETSKY, *The NGEU represented 'a Hamiltonian moment' for the fractious bloc*; S. WATKINS, *Editorial*, cit., p. 5; T. VAN DEN BRINK, M. GARGANTINI, *Models of Solidarity in the EMU. The impact of COVID-19 after Weiss*, in *Utrecht Law Review*, Vol. 17, n. 3/2021, p. 98.

¹⁵³ Per un dibattito tra diverse opinioni, cfr. AA.VV., *Did Europe Just Experience Its "Hamiltonian Moment"?* A Symposium of views, in *International Economy*, Summer 2020, in part. i contributi di O. ISSING, J.F. KIRKEGAARD, M. HÜTHER e M. EMERSON.

¹⁵⁴ KRITICA ECONOMICA, *Perché il Next-Generation EU non è una panacea per l'Italia*, in *IlSole24Ore.com*, 2/2/2021.

¹⁵⁵ Il Parlamento europeo, infatti, ha messo “in guardia la Commissione contro il ricorso a sortilegi finanziari e a dubbi moltiplicatori per pubblicizzare cifre ambiziose” *New MFF, own resources and Recovery plan. European Parliament resolution of 15 May 2020 on the new multiannual financial framework, own resources and the recovery plan*, 2020/2631(RSP), P9_TA(2020)0124, disponibile sul [sito del Parlamento Europeo](#). Prendendo come esempio il caso italiano, secondo i calcoli di Brancaccio e Realfonzo «Se esaminiamo i 209 mld di euro che il Fondo UE ha stanziato per l'Italia per i prossimi sei anni, 127 mld di euro sono costituiti da prestiti che creano risparmi solo sullo spread tra i tassi di interesse nazionali ed europei. Anche con le previsioni più pessimistiche sui tassi, questo ammonta a non più di 4 mld di euro all'anno. Per quanto riguarda i restanti 82 mld di euro di sovvenzioni, l'importo netto dipenderà dai contributi dell'Italia al bilancio dell'UE. Poiché sembra improbabile un accordo sulle tasse paneuropee, gli Stati membri continueranno a contribuire in proporzione al loro prodotto interno lordo. Secondo questa formula, l'Italia dovrebbe versare non meno di 40 mld di euro. La sovvenzione netta che riceve è quindi di soli 42 mld di euro, ovvero 7 mld di euro all'anno. Se consideriamo che nella prossima tornata l'Italia

tempistiche ritardate rispetto alla crisi, e quindi non sarebbe servito ad affrontare la pandemia, bensì gli effetti economici successivi a essa: basti considerare che oltre il 70% dei fondi sono pagati tra il 2023 e il 2024¹⁵⁶.

Del resto, il NGEU è un supporto che andrà ripagato, in parte, dagli stessi Stati. Ovviamente questi ultimi dovranno restituire la percentuale di finanziamento erogata in forma di prestito. Anche per la restante parte, occorre considerare che le risorse investite dall'UE sono state reperite sul mercato con strumenti che richiedono una restituzione del debito. Ciò significa che l'Unione Europea dovrà recuperare le risorse da rendere, e tra le modalità previste a tal fine figura la possibilità di aumentare i contributi che gli Stati dovranno devolvere al bilancio UE. Sicché, è inevitabile il peso sui bilanci degli Stati¹⁵⁷. La misura in cui ciò avverrà non è pienamente prevedibile attualmente, in quanto dipenderà dal successo della riscossione delle nuove risorse proprie introdotte dall'Unione Europea¹⁵⁸.

In secondo luogo, vi sono aspetti del DRR che rendono palese anche la preoccupazione per l'equilibrio finanziario degli Stati, al netto delle sospensioni e deviazioni momentanee dall'austerità previste per l'emergenza¹⁵⁹. Tale circostanza rileva a maggior ragione se si considera

sarà un contributore netto al bilancio dell'UE per circa 20 mld di euro, il trasferimento netto totale è inferiore a 4 mld di euro all'anno. Si tratta di una somma molto modesta se paragonata a una crisi che solo l'anno scorso ha distrutto oltre 160 mld di euro di PIL»: E. BRANCACCIO, R. REALFONZO, *Letter: Draghi's plan needs less Keynes, more Schumpeter*, in *FinancialTimes.com*, 12/2/2021. Cfr. COMITATO PER L'ABOLIZIONE DEI DEBITI ILLEGITTIMI (CADTM), *Il debito ai tempi del covid*, cit., pp. 22-23. In questo medesimo senso, alcune agenzie di rating e analisti/e di mercato hanno espresso perplessità sulla idoneità del fondo a sanare la situazione debitoria di Stati come l'Italia: REUTERS STAFF, *EU recovery fund plan not a game changer – PIMCO*, in *Reuters.com*, 28/5/2020; B. KHADBAl, L. McLELLAN, *EU recovery fund not 'game changing' for Italy, says Fitch*, in *GlobalCapital.com*, 30/4/2020.

¹⁵⁶ O. PICEK, *Spillover Effects From Next Generation EU*, in *Intereconomics*, 2020, pp. 325-326, 328, cit. in G. BARRETT, *Coronavirus and EU Law: Driving the Next Stage of Economic and Monetary Union?*, cit., p. 71.

¹⁵⁷ COMITATO PER L'ABOLIZIONE DEI DEBITI ILLEGITTIMI (CADTM), *Il debito ai tempi del covid*, cit., p. 19; O. CHESSA, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, cit., p. 122.

¹⁵⁸ Come è stato notato, l'entità della cifra da restituire da parte degli Stati dipenderà dal successo della riscossione delle nuove risorse proprie previste dall'UE: A. OLESTI RAYO, *The NextGenerationEU instrument and the European Union new budget cycle*, cit., p. 17.

¹⁵⁹ R. CROWE, *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU Budget*, cit., p. 132.

che la necessità di rispondere immediatamente alla pandemia ha gravato sui bilanci degli Stati, che prevedibilmente soffriranno livelli elevati di indebitamento, pur attenuati dall'attuale crescita dell'inflazione, che riduce il loro valore reale.

Le condizionalità finanziarie, connesse al Semestre Europeo e al Patto di Stabilità e Crescita, sono parte integrante del DRR¹⁶⁰: è fatto espresso riferimento alla necessità che i piani siano coerenti con le sfide e priorità specifiche per Paese, le Raccomandazioni del Consiglio per l'Eurozona¹⁶¹ e le misure adottate per proteggere il bilancio UE¹⁶². In particolare, gli Stati membri devono motivare come hanno tenuto conto delle Raccomandazioni nei loro piani, e come il piano possa contribuire a risolvere le sfide oggetto delle Raccomandazioni¹⁶³.

Il Regolamento fa altresì riferimento a meccanismi di *enforcement* tali da garantire una "sana *governance* economica". Infatti, l'art. 10 prevede che «La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126, paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determi-

¹⁶⁰ B. VANHERCKE, A. VERDUN, *The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility*, in *JCMS – Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, n. 1/2022, pp. 208 ss.

¹⁶¹ Reg. (UE) 2021/241, art. 17. Sull'integrazione dei due dispositivi: «data la natura politica complessiva e orientata al futuro dei piani per la ripresa e la resilienza, non sarà necessario che la Commissione proponga nel 2021 raccomandazioni specifiche per paese per gli Stati membri che avranno presentato il piano. Nel 2021 la Commissione proporrà comunque raccomandazioni sulla situazione di bilancio degli Stati membri, come previsto dal patto di stabilità e crescita. L'attuazione delle riforme continuerà a essere monitorata sulla base delle raccomandazioni specifiche per paese degli anni precedenti»: COM(2020) 575 final, §5.

¹⁶² Reg. (UE) 2021/241, art. 22. In merito, è stato emanato un apposito Regolamento: *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*, GU L 433I, 22.12.2020, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#), in part. artt. 4-6.

¹⁶³ Così è stato concepito il dispositivo sin dall'inizio: «Il dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà saldamente integrato nel Semestre Europeo: i programmi nazionali di riforma degli Stati membri dovranno includere piani per la ripresa e la resilienza, nei quali saranno illustrate le priorità di investimento e riforma e i relativi pacchetti di investimenti da finanziare tramite il dispositivo. Il sostegno sarà erogato a rate, sulla base dei progressi compiuti rispetto a parametri predefiniti»: COM(200) 442 final, p. 5.

nato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso».

Infine, essenziale nei Piani di ripresa è la stabilità macroeconomica: nel 2021 gli Stati membri dovrebbero continuare a prestare un sostegno mirato e temporaneo, preservando allo stesso tempo la sostenibilità di bilancio a medio termine¹⁶⁴. La Commissione afferma che quando le condizioni economiche lo consentiranno, occorrerà perseguire politiche volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine, promuovendo allo stesso tempo gli investimenti, la duplice transizione e l'inclusione sociale¹⁶⁵.

Infine, i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza devono dettare un'agenda di riforme strumentali agli investimenti, che presenta elementi di continuità con gli aggiustamenti strutturali richiesti nelle fasi precedenti dopo le crisi del 2008 e del 2010-2011, sopra descritte.

Sembra, dunque, che l'equilibrio di bilancio sia ammorbidito, ma non sovvertito dalle misure di ripresa. Del resto, già il comunicato dei Ministri delle Finanze del 23 marzo 2020 era stato chiaro sul fatto che la sospensione del Patto di Stabilità – disposta in occasione della crisi – fosse una misura solo temporanea ed eccezionale¹⁶⁶. Inoltre, le procedure del Patto sono rimaste in piedi: la sospensione consente una deviazione solo temporanea dell'avvicinamento dell'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sua sostenibilità non ne risulti compromessa. Quindi, anche durante la sospensione è stato previsto che la Commissione e il Consiglio potessero continuare ad adottare le misure di coordinamento delle politiche nazionali previste nello stesso Patto¹⁶⁷.

Alla luce di questi dati, si possono riassumere i punti sostanziali di novità del NGEU, che consistono soprattutto nell'aver dato respiro

¹⁶⁴ La Commissione menziona in particolare Belgio, Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, per i quali – visto il livello del debito pubblico e i notevoli problemi di sostenibilità a medio termine antecedenti lo scoppio della pandemia di COVID-19 – è fondamentale, nel varare misure di bilancio di sostegno, preservare la sostenibilità di bilancio a medio termine: COM(2020) 750 final, p. 2.

¹⁶⁵ COM(2020) 575 final.

¹⁶⁶ *Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19*, Comunicato stampa, 23/3/2020, disponibile sul [sito del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea](#); *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni*. Cfr. C. DE LA PORTE, M.D. JENSEN, *The next generation EU*, cit., p. 399.

¹⁶⁷ F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico*, cit., pp. 2-6.

agli Stati: l'emissione di titoli europei ha fornito liquidità immediata, ha ridotto gli interessi sui prestiti – rispetto a quelli che gli Stati avrebbero affrontato individualmente – e ha consentito di restituire in modo graduale a medio e lungo termine¹⁶⁸. Resta però alta l'attenzione sull'equilibrio di bilancio, specie se si considera l'impennata dell'inflazione causata dalla crisi bellica in Ucraina, con l'aumento del costo delle materie prime. Quest'ultima ha fatto sì che l'UE – nelle sue Raccomandazioni di primavera – attivasse la clausola generale di flessibilità prevista dal Patto di Stabilità¹⁶⁹. Tuttavia, si teme che l'inflazione in corso genererà una nuova spinta austericaria nell'UE, in quanto l'innalzamento dei prezzi genera una pressione verso la fissazione di tassi di interesse superiori¹⁷⁰ e, dunque, l'azionamento di politiche restrittive.

La scelta appena menzionata è prevedibile alla luce di quanto già avvenuto in una precedente crisi simile a quella attuale, cioè quella derivante dall'incremento del prezzo del petrolio negli anni '70. In quella occasione, la riduzione dell'inflazione attraverso la riduzione del tasso di interesse fu vista come una soluzione capace di riportare l'economia in equilibrio. Apprendendo da quell'esperienza, l'UE si sta muovendo nel senso di alzare i tassi di interesse e ridurre progressivamente i programmi di acquisto dei titoli della BCE¹⁷¹, con misure che vanno in controtendenza rispetto all'effetto espansivo del NGEU e dei programmi di acquisto dei titoli.

Come è stato osservato, questa manovra nell'Unione Europea è stata più lenta che negli Stati Uniti in quanto vi era il timore che un innalzamento dei tassi di interesse avrebbe aggravato lo *spread* e il

¹⁶⁸ Raccogliendo fondi sui mercati finanziari si otterrà di diluire nel tempo i costi di finanziamento, così che gli Stati membri non debbano versare ingenti contributi supplementari al bilancio dell'UE nel periodo 2021-2027: COM(200) 442 final. Cfr. N. VALLA, *Boosting the Economic Recovery or Closing a Green Deal in Europe? Or Both?*, in *Intereconomics*, 2020, p. 351.

¹⁶⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank – 2022 European Semester – Spring Package*, COM(2022) 600 final, 23.5.2022, disponibile sul [sito della Commissione Europea](#), p. 12.

¹⁷⁰ A. MURATORE, *L'Europa non sa come uscire dal tunnel dell'inflazione*, in [InsideOver.com](#), 11/6/2022.

¹⁷¹ BANCA CENTRALE EUROPEA, *Asset purchase programmes*, disponibile sul [sito della BCE](#); EAD., *Pandemic emergency purchase programme (PEPP)*, disponibile sul [sito della BCE](#).

problema del debito pubblico degli Stati¹⁷², nonché avrebbe provocato una recessione economica, specie in considerazione dei tassi di disoccupazione europei, più elevati di quelli oltreoceano¹⁷³. Del resto, una parte della dottrina economica ha osservato un pericolo concreto che in questa occasione l'aumento di tassi di interesse possa aggravare la disoccupazione e le condizioni del lavoro, considerato il ridotto livello di sindacalizzazione presente allo stato attuale, in confronto con quanto accadeva negli anni '70¹⁷⁴. Peraltro, secondo queste tesi, l'inflazione in questo caso non deriva da un eccesso di domanda, bensì da uno *shock* dell'offerta dovuto all'aumento del costo delle materie prime; di conseguenza, l'aggiustamento dei tassi di interesse – che agisce dal lato della domanda – potrebbe essere poco utile e persino impedire una risposta efficace dal lato dell'offerta, in quanto rende più costosi gli investimenti.

A queste condizioni, si teme che una nuova spinta austeritaria possa avere l'effetto di smussare il lato espansivo del DRR, alimentando la disoccupazione e il precariato in un periodo dove l'inflazione causa maggiori difficoltà economiche.

L'impatto prevedibile di questo nuovo corso, caratterizzato da elementi di novità e di continuità con l'*austerity*, sarà analizzato di seguito, guardando al quadro europeo anche nella sua capacità di influenzare i diversi contesti nazionali.

5. Ripresa e uguaglianza nell'Europa post-pandemica

Quanto scritto è servito a far emergere elementi di continuità e discontinuità del NGEU rispetto alle politiche precedenti. Per un completo bilancio dei costi e benefici sarebbe necessario scendere nel dettaglio di ciascun ordinamento di destinazione. Tuttavia, in questa sede è possibile trarre qualche conclusione sul livello europeo, indicativa di come lo strumento UE è destinato a impattare sugli Stati.

La Commissione Europea ha ricordato che il DRR dovrebbe acce-

¹⁷² E. GRAZZINI, *La Bce detta le condizioni anti-spread per garantire il debito italiano: la Troika si avvicina*, in *MicroMega.net*, 28/7/2022.

¹⁷³ M. BURSI, *Il rischio stagflazione: un nuovo incentivo a riformare la BCE*, in *Federalismi.it*, n. 16/2022, pp. 37 ss.

¹⁷⁴ J.E. STIGLITZ, D. BAKER, *Inflation Dos and Don'ts*, in *project-syndicate.org*, 8/7/2022.

lerare l'azione per affrontare le sfide preesistenti, evitando allo stesso tempo nuove battute d'arresto¹⁷⁵. Inoltre, le medesime quattro dimensioni individuate nella strategia annuale per la crescita sostenibile 2020 – la sostenibilità ambientale, la produttività, l'equità e la stabilità macroeconomica – sono rimaste i principi guida su cui dovranno basarsi i piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri¹⁷⁶.

Da ciò si evince che in fin dei conti l'emergenza è stata inizialmente un rallentamento, ma infine una nuova spinta per queste riforme¹⁷⁷. La transizione *green* e digitale era in uno stallo politico prima della pandemia, in quanto avrebbe richiesto la sottrazione di fondi ad altre priorità già finanziate. «Senza il NGEU, che fornisce nuovi fondi che possono essere utilizzati per la trasformazione verde e digitale, il QFP sarebbe stato un campo di battaglia centrale per stabilire quanto del bilancio debba essere destinato a politiche tradizionali come la politica agricola comune e quanto a nuove politiche di trasformazione come la politica climatica»¹⁷⁸. Dopo la crisi, tali priorità potevano essere perseguite senza decurtare altre voci. Sicché, i negoziati determinati dalla diffusione del Covid-19 sono stati la sede per vincere alcune resistenze che ancora si ponevano rispetto a importanti dimensioni socio-ambientali dell'UE¹⁷⁹. «Il Covid, diciamocelo pure, fra le mille difficoltà che ha creato, ha anche aiutato la politica a togliersi qualche castagna dal fuoco. In particolare le ha consentito di avviare un cambio di direzione di marcia senza bisogno di lasciarsi andare a sconfessioni ideologiche. Le è bastato invocare la pandemia come causa di forza maggiore ed ha ottenuto l'approvazione di tutti»¹⁸⁰.

In merito a questo *modus agendi*, alcune perplessità sono state espresse dal Parlamento Europeo¹⁸¹, secondo cui il collegamento con

¹⁷⁵ COM(2020) 575 final. van Zeben sottolinea che la pandemia è stata una battuta d'arresto, ma anche un aiuto per l'implementazione del Green Deal: J. VAN ZEBEN, *The European Green Deal*, cit., p. 305.

¹⁷⁶ Vd. anche: COM(2020) 575 final.

¹⁷⁷ S. GARCÍA-MAGARIÑO, U. BELINTXON, *Cognitive and Energetic Sustainability for Development: Spain and Europe before the Green Deal*, in *Energies*, n. 14/2021, p. 1.

¹⁷⁸ C. DE LA PORTE, M.D. JENSEN, *The next generation EU*, cit., p. 397

¹⁷⁹ Sulle incertezze dei differenti Stati membri riguardo l'attuazione di tali riforme: G. MARIS, F. FLOUROS, *The Green Deal, National Energy and Climate Plans in Europe*, cit., p. 5.

¹⁸⁰ COMITATO PER L'ABOLIZIONE DEI DEBITI ILLEGITTIMI (CADTM), *Il debito ai tempi del covid*, cit., p. 7.

¹⁸¹ Risoluzione del Parlamento Europeo 2020/2732(RSP) del 23 luglio 2020, punti 2 e 6.

gli obiettivi climatici poteva essere eccessivamente ambizioso e ostacolare la capacità degli Stati membri di sostenere la base industriale nazionale e l'occupazione. Inoltre, l'organo ha osservato che il Coronavirus ha modificato radicalmente le finanze pubbliche e private, sicché tale situazione avrebbe richiesto un riesame esaustivo da parte della Commissione delle sue priorità politiche, anche attraverso l'introduzione di un "test della ripresa" e la sospensione di tutte le azioni previste nel quadro del Green Deal europeo, al fine di ridurre gli oneri amministrativi e normativi e consentire l'adozione di tutte le misure necessarie a sostegno delle imprese e dell'industria, sia a livello europeo che nazionale.

Certo, gli atti emergenziali adottati dall'UE non giustificano in modo analitico perché la situazione eccezionale dovesse determinare l'accelerazione sulle priorità già precedentemente emerse dai lavori della Commissione. Eppure, è difficile dubitare della centralità della tematica ecologica e di quella digitale nell'emergenza, in quanto è stato evidente il loro ruolo nell'aggravamento della pandemia e dei suoi effetti¹⁸².

Piuttosto, quello che si può condividere nella Risoluzione del Parlamento Europeo è la preoccupazione che la pandemia potrebbe aver fatto emergere anche altre nuove necessità in ciascun Paese, non considerate da un DRR ampiamente concentrato sul rilancio di priorità pre-pandemiche. Tale obiezione si comprende tenendo conto della natura dell'intervento dell'UE, che per un verso ha prestato un supporto vincolato a una specifica politica pluriennale di investimenti, e per altri versi ha ribadito le proprie regole di equilibrio finanziario, le quali –

¹⁸² «La crisi attuale ha messo a nudo e aggravato le vulnerabilità economiche e sociali sottostanti. Esiste quindi una relazione intrinseca tra misure di emergenza sostenibili e strategie di sviluppo economico a lungo termine. Di conseguenza, i programmi dell'Unione finanziati dall'ERI [European Union Recovery Instrument] affronteranno bisogni sia di breve che di lungo termine»: F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?*, cit., p. 2. Sulla tematica ambientale, cfr., per tutti, R. STRAND, Z. KOVACIC, S. FUNTOWICZ, L. BENINI, A. JESUS, *COVID-19: lessons for sustainability?*, 20/1/2022, disponibile sul [sito della European Environmental Agency](#). È stato ampio altresì il dibattito generato dalla rilettura post-pandemica del volume: D. QUAMMEN, *Spillover: Animal Infections and the Next Human Pandemic*, W.W. Norton & Company, New York 2012. Sul digitale, cfr. il volume G. DE MINICO e M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto – Emergenza – Tecnologia*, cit., in part. i contributi: G. DE MINICO, *Relazione introduttiva*, pp. 4 ss.; A. RUGGERI, *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, pp. 206-209.

stando a quanto era accaduto nel periodo pre-pandemico – tendono a limitare la spesa pubblica degli Stati, e quindi anche la possibilità per questi ultimi di mettere in atto misure aggiuntive che possono essere altrettanto urgenti nel contesto nazionale. La questione non è astratta: se le tematiche *green* e digitali erano state così controverse nel QFP, ciò avveniva proprio perché – con le attuali politiche limitative della spesa nazionale – resta difficile per gli Stati sostenere l'attuazione di politiche sociali diverse da quelle finanziate dall'Unione.

Alla luce di queste riflessioni ci si deve interrogare sull'intero apparato del DRR, valutandone il prevedibile impatto sui diritti.

Innanzitutto, l'ampiezza di intervento dell'UE sottopone a tensione l'articolo 125 TFEU, che stabilisce la corrispondenza tra titolarità dei poteri decisionali sulle risorse e responsabilità sul *budget*. Normalmente tale principio viene sollevato come obiezione dai paesi “frugali”, come è avvenuto con le decisioni del Tribunale tedesco: si adduce che «la creazione di un debito comune per finanziare la ripresa europea può avere effetti distorsivi sulla possibilità di ciascun Paese di soddisfare i propri obblighi finanziari»¹⁸³. Tuttavia, è necessario considerare altresì i riflessi delle condizionalità eurounitarie sui Paesi indebitati, i quali si trovano ad avere una responsabilità esclusiva dei propri bilanci, pur vedendosi limitato il potere decisionale con l'insieme degli strumenti discussi fin qui.

Negli anni a venire, gli Stati “spendaccioni” si troveranno a dover ripagare un finanziamento impiegato per politiche definite in un contesto di negoziazione con i Paesi “frugali” sul supporto eurounitario per la ripresa. Per altri versi, specie con la riattivazione del Patto di Stabilità, i medesimi Paesi si troveranno meno risorse per rimediare alle altre urgenze poste della crisi nel lungo e nel medio termine¹⁸⁴. A ciò si aggiunge che il DRR copre i soli costi di investimento, e quin-

¹⁸³ L. LIONELLO, *Next Generation EU*, cit., p. 33.

¹⁸⁴ Se si guarda al caso italiano, si può leggere nel Documento di Economia e Finanza del 2021 che il raggiungimento degli obiettivi di bilancio «richiederà risparmi di spesa e aumenti delle entrate che saranno dettagliati nella Legge di Bilancio per il 2022 a condizione che in autunno si rafforzi la prospettiva di uscita dalla pandemia. La riduzione del deficit potrà essere conseguita dal lato della spesa con una razionalizzazione della spesa corrente e, da quello delle entrate, in prima istanza con proventi derivanti dal contrasto all'evasione fiscale»: MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Documento di Economia e Finanza*, 2021, disponibile sul [sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze](#), p. 10, cit. in A. STIRATI, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del recovery fund*, cit., pp. 13-14.

di per essere efficace richiede un impegno nazionale per sostenere la spesa corrente, a necessario completamento degli investimenti stessi. Ad esempio, se con il DRR si costruisce una nuova rete ferroviaria, lo Stato dovrà occuparsi della manutenzione e gestione della stessa; se con il DRR si crea un Asilo o un ospedale, gli stipendi del personale dovranno essere comunque erogati dalle casse nazionali. Chiaramente, dunque, gli investimenti europei dovranno attrarre ulteriori spese statali sulle medesime voci, traducendosi così in un'ulteriore pressione – se non un vincolo – sulle finanze pubbliche.

In termini di bilanciamento, questo tipo di svantaggio figura come un “costo opportunità”¹⁸⁵ del NGEU, cioè un costo che non consiste in una perdita netta, bensì nel fatto che le medesime risorse pubbliche – investite per un diritto – vengono sottratte alla realizzazione di un altro bisogno, che potrebbe rivelarsi più urgente nello specifico contesto. I vincoli austeritari creano una competizione tra diritti che altrimenti non esisterebbe; di conseguenza, le scelte di investimento dell'UE – che nascono con uno spirito solidale – diventano anch'esse potenziali svantaggi per una parte della cittadinanza.

Seguendo questo ragionamento, non si vuole negare che l'UE possa usare il proprio *budget* per delle priorità di *policy* condivise¹⁸⁶. Piuttosto, si rileva un potenziale effetto distorsivo generato dall'ampiezza delle condizionalità, che accrescono l'elemento di eterodirezione gravante sulle decisioni pubbliche nazionali.

Ulteriore punto critico delle condizionalità poste dal DRR sono le riforme ivi previste, che servono a facilitare l'implementazione dei programmi sostenuti dall'UE. Tali modifiche normative fondano la credibilità della programmazione degli Stati, e quindi devono essere introdotte nei Piani nazionali anche quando non richiedono un finanziamento specifico all'interno del DRR¹⁸⁷. Si tratta di misure che servono a garantire lo Stato di diritto – con il contrasto a frodi, corruzione e riciclaggio – ma anche a riformare la pubblica amministrazione, per migliorare il funzionamento dell'economia e la sostenibilità della

¹⁸⁵ C. SUNSTEIN, *Laws of fear: beyond the precautionary principle*, Cambridge 2005, pp. 28 ss.

¹⁸⁶ Per una discussione sulla legittimità dell'azione dell'UE, anche in relazione con le competenze statali, cfr. G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. una terra promessa*, cit., pp. 116-122.

¹⁸⁷ *Linee guida della Commissione*, p. 14.

finanza pubblica, e a implementare politiche sul lavoro¹⁸⁸. Ulteriore compito di tali innovazioni normative è completare e rafforzare gli investimenti previsti dal piano, portando risparmi di bilancio (come alcune riforme delle pensioni), o aumentando le entrate potenziali nel medio-lungo periodo (promuovendo un'economia più efficiente, digitale e sostenibile)¹⁸⁹.

Vi è da domandarsi, allora, se tali riforme rappresenteranno una riedizione di quelle raccomandate dall'UE in seguito alla crisi del 2010. Occorre dunque prestare attenzione a come saranno concretizzati questi interventi, in quanto le misure che tendono all'accelerazione e semplificazione – se si traducono in politiche di 'tagli lineari', come talvolta è accaduto in passato – possono limitare la partecipazione pubblica e indebolire le istituzioni nella loro capacità di perseguire l'interesse generale, anche nella stessa implementazione dei Piani di Ripresa e Resilienza. Infatti, la realizzazione di un così ampio programma di investimenti e riforme richiede una piena funzionalità del settore pubblico, al fine di assicurare la capacità amministrativa necessaria per attuare gli interventi programmati¹⁹⁰. Da questo punto di vista, si pone il problema delle risorse di cui potranno disporre le amministrazioni, in seguito ai tagli determinati dalla necessità di ridurre la spesa pubblica. Ugualmente, ci si può domandare se le riforme del lavoro e delle persone saranno caratterizzate da un'inversione rispetto alle tendenze osservate dopo il 2008, e come questo sarà possibile nei limiti del PSC e delle Raccomandazioni Specifiche per Paese adottate dal Consiglio.

Venendo, così, al bilanciamento tra i valori in gioco menzionati nel Dispositivo, è già possibile avanzare alcune riflessioni su come le previsioni eurounitarie indirizzano il bilanciamento tra i diversi obiettivi.

Si è già osservato che il Regolamento 2021/241 si fonda su principi di coesione sociale, ma anche su competitività, crescita e sostenibilità della finanza pubblica. Tra i due ordini di obiettivi non è stabilita una priorità gerarchica; di conseguenza, si deve assumere che essi siano messi quanto meno sullo stesso piano.

L'equilibrio cambia, però, se si osservano gli indicatori previsti dal

¹⁸⁸ COM(2020) 575 final.

¹⁸⁹ *Linee guida della Commissione*, p. 15. Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro*, Bruxelles, 18 novembre 2020, COM(2020) 746 final.

¹⁹⁰ R. CRESCENZI, M. GIUA, G.V. SONZOGNO, *Mind the Covid-19 crisis*, cit., p. 292.

DRR. Precisa è la connessione al Semestre Europeo e al Patto di Stabilità, che si ricollega alle disposizioni presenti nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese; tuttavia, meno chiaro è come questi indirizzi possano coniugarsi con le prestazioni richieste in tema di coesione sociale. Dunque, il rischio è che questo secondo obiettivo diventi “finanziariamente condizionato”.

La transizione *green* e digitale è collegata al rispetto di metodologie qualitative e finanche a coefficienti numerici, che consentono di valutare il rispetto delle percentuali del 20% e del 37% imposte dal piano. Ad esempio, un investimento in energia eolica è considerato come una misura capace di concorrere ai fini di queste quote minime necessarie.

Questa struttura guarda soprattutto alla direzione in cui va l’investimento, ma sembra dare minore rilevanza all’effetto complessivo sull’ambiente o sul digitale. Infatti, l’impianto non contempla un sistema di *minus*, cioè non prevede che eventuali effetti collaterali negativi possano sottrarre punti ai fini del raggiungimento delle percentuali. Ad esempio, l’apertura di un cantiere ferroviario può essere valutata positivamente dal piano, in quanto promuove un trasporto più “pulito”; tuttavia, non esiste un meccanismo che consenta di far valere – in senso negativo sulle percentuali – possibili conseguenze indesiderate come il consumo di suolo o eventuali danni ambientali generati dai lavori. L’unico contrappeso previsto è che le misure non arrivino in ogni caso a passare la soglia del “danno significativo”, ma tale formulazione per definizione lascia spazio a tutti i possibili danni che sono sotto la soglia della “significatività”. Di conseguenza, il ruolo degli indicatori in questione appare efficace per orientare la spesa nei settori prestabiliti dall’Unione Europea; invece, l’obiettivo generale della tutela ambientale è reso più dubbio dall’incerto bilanciamento con i possibili danni.

Un simile dibattito è sorto altresì circa la reazione dell’Unione Europea alla successiva crisi ucraina, che ha comportato – come è noto – una difficoltà di approvvigionamento di fonti energetiche¹⁹¹. Da un lato, l’UE ha confermato l’investimento sull’energia rinnovabile in Europa, come risorsa capace di affrontare il duplice problema della crisi ambientale e della dipendenza energetica¹⁹²; dall’altro lato, ha deciso

¹⁹¹ *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Piano REPowerEU*, COM(2022) 230 final, 18.5.2022, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell’Unione Europea](#) (d’ora in poi: COM(2022) 230 final).

¹⁹² La guerra ha altresì ravvivato il dibattito sulla tassonomia che individua le at-

di sostenere l'offerta di gas, assicurando una soglia minima annuale di stoccaggio per ciascuno Stato¹⁹³, e ha previsto sussidi per le imprese e persone consumatrici che si trovano colpite dall'aumento delle energie provenienti da fonti fossili. Quest'ultimo insieme di misure è discusso, in quanto – pur con la giusta intenzione di alleggerire i costi della vita – sembra andare in una direzione non del tutto coerente con la transizione ecologica¹⁹⁴. Infatti, i sussidi avrebbero l'effetto di incentivare la produzione e il consumo da fonti dannose per l'ambiente¹⁹⁵ e rappresenterebbero una parziale rinuncia a percorrere la diversa strada della decrescita e della riduzione dell'estrazione e dei consumi, in primo luogo da parte della grande industria. Per questi motivi, una politica energetica più attenta all'ambiente avrebbe suggerito una maggiore convinzione nell'investimento sulle rinnovabili, individuando forme

tività ecosostenibili, ritenuta da alcune voci troppo 'indulgente', soprattutto con la potenziale introduzione nella stessa di attività legate al gas e al nucleare tra le fonti di energia rinnovabili: *Regolamento Delegato (UE) /... della commissione che modifica il regolamento delegato (UE) 2021/2139 per quanto riguarda le attività economiche in taluni settori energetici e il regolamento delegato (UE) 2021/2178 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni specifiche relative a tali attività economiche*, C/2022/0631 final, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#). Sull'atto, cfr. EU PLATFORM ON SUSTAINABLE FINANCE, *Response to the Complementary Delegated Act*, 21/1/2022, disponibile sul [sito della Commissione UE](#), pp. 6-10. Infatti, l'introduzione del gas e nucleare tra le rinnovabili è stata denunciata come un "regalo a Putin", in quanto finirebbe per finanziare le imprese russe, da cui l'UE si approvvigiona di queste fonti energetiche: K. TAYLOR, *Tassonomia verde, gli ucraini chiedono al Parlamento Ue di non includere gas e nucleare tra gli investimenti sostenibili*, in [Euractiv.com](#), 30/6/2022.

¹⁹³ *Regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2022 che modifica i regolamenti (UE) 2017/1938 e (CE) n. 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas*, L 173/17, 30.06.2022, disponibile sul [portale istituzionale di accesso al diritto dell'Unione Europea](#).

¹⁹⁴ R. PINTO, *For Energy Independence, the EU Must Think Bigger than REPowerEU*, in [GreenEuropeanJournal.eu](#), 16/6/2022. In questo senso, l'azione dell'UE è stata vista come un'occasione persa, considerato che l'innalzamento dei prezzi delle fonti fossili avrebbero potuto costituire un incentivo alla riduzione dei consumi e alla transizione verso altre fonti: I. MATUTINOVIC, *A Macroeconomics Policy Fit for the Energy Transition*, in [GreenEuropeanJournal.eu](#), 3/8/2022.

¹⁹⁵ Peraltro, le voci critiche hanno osservato che la misura – combinata al previsto calmieramento dei prezzi – altera i normali segnali di prezzo, compromettendo l'obiettivo della riduzione della domanda: A. QUARANTA, *La transizione energetico-ambientale e i punti deboli dell'UE: considerazioni di stringente attualità*, in [Teknoring.com](#), 3/3/2022; S. TAGLIALAPIETRA in D. LETTIG, *Caro energia, i sussidi decisi dai governi europei sono "insostenibili" per le finanze pubbliche*, in [Euractiv.it](#), 6/6/2022.

di aiuto selettivo alle persone e imprese consumatrici, capaci di non incentivare l'offerta di energie fossili.

Il rilievo appena presentato – pur nell'economia di uno scritto che non consente una trattazione esaustiva del tema – concorre a rafforzare la sensazione che il sostegno all'investimento *green*, letto nel quadro più generale delle politiche eurounitarie, presenti un sicuro effetto di rilancio dei relativi settori imprenditoriali, ma altresì qualche incertezza nella complessiva realizzazione degli obiettivi ambientali. Questi dubbi sono destinati a pesare sull'applicazione del DRR, se si considera che l'UE ha considerato il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza come il fulcro dell'attuazione del piano REPowerEU, fornendo fondi supplementari e misure di flessibilità¹⁹⁶.

Infine, per altri parametri gli indicatori sono globalmente rimessi alla discrezione dello Stato membro, con alcune prescrizioni puntuali della Commissione¹⁹⁷. Tra questi rientrano il contributo al Pilastro Europeo dei Diritti Sociali – e quindi alle sue tre dimensioni delle pari opportunità, delle condizioni eque di lavoro e della protezione e inclusione – e il contributo alla riduzione delle disparità. Sicché, per quanto riguarda gli obiettivi sociali scelti dal piano, l'UE lascia che siano gli Stati a determinare indicatori e metodologie, limitandosi a un controllo *ex post* sui profili di pertinenza, efficacia, efficienza e coerenza.

A tale valutazione generale si possono aggiungere due osservazioni più specifiche, che inevitabilmente influenzano l'effetto finale del DRR.

La prima osservazione riguarda la tempistica serrata prevista dal Regolamento, dovuta alla necessità di assicurare la più veloce ripresa del settore imprenditoriale. Nell'attuale contesto, occorre prendere precauzioni rispetto al tipo di incentivi che questo fattore può generare. Infatti, la previsione di *output* e scadenze stringenti orienta le scelte degli Stati nell'implementazione dei Piani, in quanto privilegia l'obiettivo della rapidità e riduce i margini per la sperimentazione, specie quella a diretto favore di soggettività più fragili. In tale contesto, la preoccupazione più urgente per i Governi sarà massimizzare la *performance*, e ciò potrebbe condurre a dare la priorità a soggetti più stabili e strutturati.

La seconda osservazione è che la scelta di finanziare solo gli investi-

¹⁹⁶ COM(2022) 230 final, §4.3.

¹⁹⁷ *Linee guida della Commissione*, pp. 52-54.

menti¹⁹⁸ – e non la spesa corrente – è di per sé politica e può avere delle conseguenze in termini di efficacia nella riduzione delle disuguaglianze. Gli investimenti sono le spese che hanno l'obiettivo di generare un cambiamento strutturale con un impatto durevole sulla resilienza economica e sociale, sulla sostenibilità e la competitività di lungo periodo e sull'occupazione¹⁹⁹. Tale scopo è perseguito puntando soprattutto sul rilancio dell'offerta, attraverso la formazione di capitale in termini di infrastrutture e costruzioni, ma anche brevetti e *output* di ricerca o capitale umano. Anche sul versante occupazionale, la strategia punta a migliorare l'offerta di lavoro, con l'aumento della flessibilità del lavoro stesso e il *reskilling* delle persone disoccupate e precarie. Ancora una volta, la fiducia è riposta nella capacità del mercato di ricreare un proprio equilibrio, attraverso la possibilità di riallocare le risorse umane dove è più efficiente.

Questo approccio mira a generare una crescita economica privata, che dovrebbe ricadere anche sulle categorie più svantaggiate: lo stesso consid. 7 del Regolamento 2021/241 dichiara che «in mercato interno ben funzionante e investimenti in tecnologie verdi e digitali, in innovazione e ricerca, inclusi quelli per un'economia basata sulla conoscenza, nella transizione verso l'energia pulita e nella promozione dell'efficienza energetica nell'edilizia abitativa e in altri settori economici fondamentali dell'economia sono importanti per conseguire una crescita giusta, inclusiva e sostenibile, contribuire alla creazione di posti di lavoro e raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050»²⁰⁰.

¹⁹⁸ Reg. 2021/241, art. 5.1.

¹⁹⁹ *Linee guida della Commissione*, p. 16. Cfr. EUROPEAN PAPERS, *Neither Representation nor Taxation? Or, "Europe's Moment" – Part I*, Editorial, in *European Papers*, Vol. 5(2)/2020, p. 704; S. LADI, D. TSAROUHAS, *EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity*, in *Journal of European Integration*, Vol. 42, n. 8/2020, p. 1052.

²⁰⁰ In merito, la Comunicazione sul bilancio della ripresa anticipava che «l'aumento dei finanziamenti privati avrà un ruolo fondamentale facendo da effetto leva per i fondi pubblici mobilitati per la ripresa, ad esempio approfondendo ulteriormente l'Unione dei mercati dei capitali, i mercati dei capitali locali e la finanza sostenibile»: COM(2020) 575 final. Cfr. N. BUSTAMANTE, *The Recovery Plan and inequality: moving towards a more inclusive economy*, in *CaixaBankResearch.com*, 2021. Gómez Urquijo – in senso dubitativo rispetto a quanto affermato dalla Commissione – nota che gli effetti netti sulle disuguaglianze restano in forse, in quanto dipenderanno dal modo in cui i piani saranno implementati: L. GÓMEZ URQUIJO, *The Implementation of the European Pillar of Social Rights (EPSR) in the Post-Pandemic Era*, in *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 21, n. 2/2021, pp. 88-89.

Si perpetua, in sostanza, l'imperativo del debito "buono", quello che serve a sostenere il settore privato²⁰¹: l'investimento deve essere capace di rilanciare l'economia in modo da consentire alla Commissione di restituire il debito contratto²⁰². Tale scelta è stata messa in que-

²⁰¹ A. STIRATI, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del recovery fund*, cit., p. 12. Lo stesso Mario Draghi è tornato sul concetto di "debito buono" nel *meeting* di Rimini dell'agosto 2020, nel discorso disponibile sul *sito del meeting di Rimini*: «Questo debito, sottoscritto da Paesi, istituzioni, mercati e risparmiatori, sarà sostenibile, continuerà cioè a essere sottoscritto in futuro, se utilizzato a fini produttivi ad esempio investimenti nel capitale umano, nelle infrastrutture cruciali per la produzione, nella ricerca ecc. se è cioè "debito buono". La sua sostenibilità verrà meno se invece verrà utilizzato per fini improduttivi, se sarà considerato "debito cattivo". I bassi tassi di interesse non sono di per sé una garanzia di sostenibilità: la percezione della qualità del debito contratto è altrettanto importante. Quanto più questa percezione si deteriora tanto più incerto diviene il quadro di riferimento con effetti sull'occupazione, l'investimento e i consumi».

²⁰² In questo senso si esprime chiaramente la Commissione all'industria, ricerca ed energia del Parlamento Europeo: «A seguito della pandemia di COVID-19, delle misure di confinamento e della pesantissima crisi economica che ne è derivata, il Consiglio europeo ha deciso, congiuntamente alla Commissione, di lanciare un piano europeo per la ripresa, lo strumento Next Generation EU. Questa soluzione è di per sé problematica: è finanziata da un debito comune, poiché per la prima volta la Commissione è autorizzata ad assumere cospicui prestiti sui mercati finanziari, ma tale debito è emesso senza un piano di rimborso concreto. Il QFP non è adatto per sostenere in futuro tale onere finanziario e non è stato trovato un accordo su altre risorse per il rimborso del debito. Next Generation EU si basa dunque sulla scelta di scaricare sulla prossima generazione questo pesante onere e i problemi rimasti irrisolti. Il nostro ruolo in quanto Parlamento consiste ora nel garantire che, quanto meno, il denaro assunto in prestito sarà investito per creare valore e prosperità futuri, in modo che la prossima generazione possa sfruttare al massimo l'effetto leva per il rimborso di tale debito. [...] Questo è il motivo per cui, come relatore per parere della commissione ITRE sul dispositivo per la ripresa e la resilienza, che reca disposizioni per l'utilizzo delle risorse di Next Generation EU, ho voluto enunciare chiaramente tale principio nella definizione stessa del dispositivo: "il dispositivo per la ripresa e la resilienza è limitato agli investimenti intesi a produrre reddito futuro, per garantire la capacità di rimborso della prossima generazione". Per garantire che i finanziamenti siano indirizzati verso gli investimenti pertinenti, tale punto viene menzionato esplicitamente in tutte le parti del testo in cui vengono definiti i criteri per lo sblocco dei fondi a vantaggio dei programmi nazionali di ripresa, nonché nell'allegato che fissa gli orientamenti operativi per la Commissione quanto alle modalità concrete di Next Generation EU. Sempre in quest'ottica, il nostro parere garantisce che gli eventuali fondi non utilizzati siano interamente destinati alla riduzione del debito globale»: *Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza (COM(2020)0408 – C9-0150/2020 – 2020/0104(COD))*, A9-0214/2020, 10/11/2020, Parere della Commissione all'industria, ricerca ed energia,

stione da chi sottolinea che la crisi – una volta passata la fase acuta del *lockdown* – è stata anche una crisi della domanda: con l'esplosione della disoccupazione e precarizzazione del lavoro²⁰³, era dubbio che le persone riprendessero a consumare come in precedenza. In questo quadro, è stata individuata una certa discrasia tra l'opzione dell'UE per misure *una tantum* e l'obiettivo di allentare disuguaglianze strutturali²⁰⁴. La distanza tra i due piani si riduce soltanto se si opta per una particolare visione economica, propensa a ritenere che la crescita del settore imprenditoriale possa generare automaticamente un effetto “a cascata” e beneficiare anche le categorie più svantaggiate. Diversamente opinando, vi sarebbe da chiedersi in che misura il supporto pubblico all'imprenditoria sia capace di generare un vantaggio anche per le persone meno fortunate, senza tradursi in una pubblicizzazione delle perdite private che sottrae fondi allo Stato sociale²⁰⁵.

disponibile sul [sito del Parlamento Europeo](#). La dicitura proposta dalla Commissione non è stata adottata, ma – pur se rimasta inespressa – indica comunque una necessità inevitabilmente sottesa alla strategia dell'Unione, basata sulla necessità di restituire il debito contratto e tornare ai vincoli di indebitamento precedenti alla crisi.

²⁰³ N. VALLA, *Boosting the Economic Recovery or Closing a Green Deal in Europe?*, cit., p. 350.

²⁰⁴ S. WATKINS, *Editorial*, cit., pp. 16-18.

²⁰⁵ Proprio Mario Draghi nel marzo 2020 ha dichiarato che «la perdita di reddito subita dal settore privato [...] deve alla fine essere assorbita, in tutto o in parte, nei bilanci del governo». «Livelli di debito pubblico molto più alti» dovranno diventare «una caratteristica permanente delle nostre economie» per consentire la «cancellazione del debito privato»: M. DRAGHI, *Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, 25/3/2020, in *FinancialTimes.com*, cit. in F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, pp. 52 ss., p. 84. I rischi per i diritti sociali sono amplificati oggi dalla crisi determinata dall'invasione russa in Ucraina: «Creando elevati agravi finanziari nel breve-medio termine (incontrollabili rialzi nei prezzi dell'energia, di altre materie prime e di beni agricoli; costi infrastrutturali per la diversificazione degli approvvigionamenti; aumenti degli esborsi per la sicurezza; spese di accoglienza umanitaria e di inserimento dei rifugiati) e condizioni di forte incertezza e instabilità anche nel lungo termine, il nuovo e drammatico shock rischia di causare forti rallentamenti nella crescita e di richiedere un'ulteriore impennata nelle spese pubbliche nazionali dei Paesi dell'Ea. Pertanto, l'indebolimento delle reti di protezione, offerte dalla Bce, accresce le probabilità di stagflazione e di insostenibilità degli squilibri di bilancio nei Paesi “fragili” dell'Ea, ridando così centralità al problema dei debiti pubblici nazionali. Al riguardo, Next Generation Eu (Ngeu) e i Piani nazionali di ripresa e resilienza (Pnrr) non offrono soluzioni sufficienti. L'attuazione dei Pnrr aumenta i debiti pubblici nazionali; essa impone, inoltre, ristrutturazioni dei processi produttivi che sono essenziali per lo sviluppo di medio-lungo termine, ma che

6. Conclusioni

Da quanto emerso, si può concludere che i programmi di ripresa e resilienza sono intervenuti come elemento propulsore di politiche da tempo necessarie, rispetto alle quali l'austerità si poneva come un ostacolo. In questo senso, reagire alla crisi con un'inedita spinta solidale è stato un segnale epocale da parte dell'UE, che ha posto un primo tassello per rilanciare un'imprenditoria capace di tenere conto della sostenibilità socio-economica, oltre a quella economica.

Così il NGEU, marcando un parziale discostamento dal rigore finanziario dell'Unione, ha potuto fornire un primo importante supporto rispetto alle conseguenze sociali della crisi. La questione aperta è se tale rimedio sia idoneo a incidere sulle disuguaglianze strutturali che affliggono l'Unione e farsi strumento a livello eurounitario per la realizzazione dei diritti sociali.

In tal senso, un utile punto di partenza sono le questioni lasciate aperte dall'impianto del NGEU, riconducibili soprattutto alle condizionalità dello strumento.

Con i finanziamenti arrivano negli Stati membri delle regole che tendono a vincolare le risorse a un piano di riforme e investimenti condizionato dalle priorità prestabilite dall'Unione, specie quelle *green* e digitali. Tale scelta lascia aperto, però, il tema delle tante ulteriori disuguaglianze che affliggono il territorio europeo. Il rigore finanziario può dirsi attenuato, ma non archiviato; di conseguenza, si riproporrà il rischio di una competizione tra diritti sociali, come può avvenire quando le risorse utilizzabili non sono sufficienti a coprire in modo soddisfacente i bisogni di tutti gli ambiti di *policy*. Peraltro, le condizionalità legate alle riforme ripropongono un tema già pressante nella fase austera, e cioè l'efficientamento e la semplificazione. Questi valori nel decennio precedente hanno portato a un ridimensionamento del pubblico, con tagli della spesa amministrativa, esternalizzazioni e privatizzazioni di beni e servizi.

Oggi, se è vero che la capacità amministrativa è un elemento essenziale della riuscita del piano, è necessario che il DRR sia investito per valorizzare competenze e risorse presenti nel settore pubblico, leggen-

possono frenare la crescita di breve termine in una fase di forte instabilità dovuta allo shock bellico»: M. MESSORI, *UE, una capacità fiscale permanente contro lo shock della nuova guerra fredda*, in *Il Sole 24 Ore*, 24/3/2022.

do quest'ultimo come entità capace di guidare gli investimenti verso l'interesse generale.

Chi scrive è consapevole che il tema in oggetto è ampio e politicamente controverso, come tale soggetto a punti di vista inevitabilmente variegati, che enfatizzano l'uno o l'altro aspetto del DRR. In particolare, non mancano illustri voci maggiormente ottimiste circa l'idoneità del Dispositivo a conseguire i suoi obiettivi sociali²⁰⁶. L'auspicio di questo lavoro è di aver tracciato alcuni possibili punti di discussione, da sviscerare in questa nuova fase con l'obiettivo di identificare linee normative capaci di ripensare l'Unione Europea come attore di solidarietà.

* * *

ABSTRACT

ITA

La ricerca esamina in punto di diritto costituzionale il Next Generation EU, come *case study* dei rimedi dell'Unione Europea alla crisi socio-economica derivata dalla pandemia di Covid-19. In particolare, si osserverà il portato innovativo di queste misure rispetto alle politiche di bilancio dell'UE, specie con riferimento alle disuguaglianze e ai diritti sociali, che questo lavoro individua come il grande irrisolto delle crisi precedenti del 2008 e del 2010-2011. Si descriverà dapprima il contesto pre- e post-pandemico, per far emergere successivamente gli elementi di continuità e discontinuità dei dispositivi di ripresa. I risultati di questa osservazione saranno messi alla prova, in seguito, attraverso un'analisi sostanziale dell'influenza che tali misure prevedibilmente avranno sui diritti fondamentali, in particolare quelli sociali, già colpiti dalle precedenti crisi.

EN

The research, from a constitutional law standpoint, addresses the Next Gen-

²⁰⁶ Tra le tante, E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, Lettera AIC, maggio 2022, sul *sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*; G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., pp. 139-140; J.M. PORRAS RAMÍREZ, *EU Next Generation-Europe's recovery and resilience plan: a revolution in economic governance of EU?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2021, pp. 851-852.

eration EU as a case study of European Union remedies against the social and economic crisis of Covid-19. In particular, the article will assess the innovative reach of these measures with respect to EU budgetary policies, especially with reference to inequality and social rights, which this work identifies as the great unresolved from the previous crises of 2008 and 2010-2011. The first step is a description of the pre- and post-pandemic context. Then, the article examines the elements of continuity and discontinuity of the recovery mechanisms. The results will then be tested through a substantive analysis of the influence these measures are expected to have on fundamental rights, in particular social rights, already affected by previous crises.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)