

Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

a cura di

Daide De Lungo e Francesco Saverio Marini



Giappichelli

Gli Autori

Adriana Apostoli, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli studi di Brescia

Andrea Carboni, Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

Marcello Cecchetti, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli studi di Sassari

Marco Cerase, Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

Davide De Lungo, Consigliere parlamentare della Camera dei deputati, già Professore associato di Diritto costituzionale

Carmine di Nuzzo, Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale per il PNRR

Andrea Giovanardi, Professore ordinario di Diritto tributario – Università degli studi di Trento

Antonio Iannuzzi, Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli studi Roma Tre

Margherita Interlandi, Professoressa ordinaria di Diritto amministrativo – Università degli studi di Napoli Federico II

Francesco Laviola, Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli studi Roma Tre

Nicola Lupo, Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive – LUISS Guido Carli, già Coordinatore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione per l'attuazione del PNRR

Francesco Saverio Marini, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico – Università degli studi di Roma Tor Vergata

Antonia Ronzio, Dirigente dell'Ispettorato generale per il PNRR

Francesco Saitto, Professore associato di Diritto pubblico comparato – Università La Sapienza di Roma

Serena Sileoni, Professoressa associata di Diritto costituzionale – Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, già Consigliere presso l'ufficio del Presidente del Consiglio dei Ministri

Giovanni Tarli Barbieri, Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli studi di Firenze

Prefazione

Sin dagli esordi della loro complessa gestazione, il dispositivo *Next Generation EU* e i connessi piani nazionali per la ripresa e la resilienza, pur con sfumature differenti, hanno occupato, e a tratti quasi monopolizzato, l'agenda politica e il dibattito pubblico sia in Italia che negli altri Paesi membri. E non senza ragione.

Al cospetto di un tessuto economico e sociale assai provato dalle conseguenze della pandemia da Covid-19, alle quali poi si sono sommate anche le ricadute del conflitto russo-ucraino, l'Unione europea ha messo in campo interventi anti-ciclici inediti non solo per l'ingenza delle risorse stanziare, ma anche per l'approccio macroeconomico, di segno espansivo e ispirato alla condivisione solidale degli oneri, opposto a quello notoriamente restrittivo adottato per fronteggiare la crisi del debito sovrano del decennio scorso.

Altrettanto inediti, in chiave d'intensità del vincolo, sono i profili legati alla dimensione istituzionale: per gli Stati membri che, su base volontaria, accedono al meccanismo, il principio di stretta condizionalità al raggiungimento di puntuali obiettivi e traguardi cui soggiace l'erogazione dei contributi finanziari e dei prestiti comporta non solo forme di necessaria negoziazione, o parziale eterodeterminazione, dell'indirizzo politico nei settori contemplati dai piani; ma, ponendo esigenze specifiche di *governance* e conseguimento dei risultati, sollecita modifiche o alterazioni di assetti e procedimenti interni.

Su queste premesse, il volume che abbiamo avuto l'onore di curare nasce da due convinzioni.

La prima, di merito, è che il *Next Generation EU* e il PNRR rappresentino, oggi, degli oggetti centrali d'indagine per la scienza giuridica in generale, e per il diritto costituzionale in particolare: in essi, infatti, può essere individuato un fondamentale catalizzatore per dinamiche nuove o, più spesso, già in atto, che percorrono trasversalmente il nostro ordinamento, quello degli altri Stati membri e quello eurounitario. Lo studio dell'impatto e dei riflessi del *Next Generation EU* e del PNRR rilevanti dal punto di vista del diritto costituzionale, anche alla luce delle vicende che ne hanno portato alla genesi e ne stanno caratterizzando l'attuazione, consente non solo di comprendere meglio le radici profonde e il verso di tali dinamiche, ma anche di ragionare sugli svi-

luppi e le prospettive del sistema costituzionale italiano e del processo d'integrazione europea.

La seconda convinzione, di metodo, è che per provare a cogliere e decodificare la complessità dei fenomeni cui siamo innanzi e la multidimensionalità delle loro implicazioni, sia imprescindibile coniugare sensibilità, esperienze e competenze diverse, complementari e necessarie per una riflessione a tutto tondo sulle tematiche esaminate. Questa esigenza, oltre alla stima personale, ci ha guidato nella scelta dei colleghi e amici che hanno generosamente accolto il nostro invito a partecipare all'iniziativa.

La raccolta di scritti che qui presentiamo aspira a offrire un primo inquadramento sistematico proprio ai fenomeni e alle dinamiche costituzionali innescate o catalizzate dal *Next Generation EU* e dal PNRR con riferimento specifico all'Italia, assumendo tutti i tradizionali versanti d'analisi della nostra disciplina: il rapporto fra ordinamenti, il sistema delle fonti, la forma di governo, la forma di Stato, le autonomie territoriali, l'intervento pubblico nella sfera economica e sociale, i diritti e le libertà, l'amministrazione e la giurisdizione.

Siamo consapevoli che un lavoro di questo genere sconta incognite e limiti di non poco momento, legati al carattere in rapido divenire della materia, proiettata su un orizzonte esteso almeno fino al 2026; alla prossimità cronologica rispetto ai fatti descritti, che non offre all'osservatore il vantaggio di esaminare cause ed effetti già sedimentati; alla impossibilità, in una fase così prematura, di sviluppare compiute indagini comparatistiche che vadano al di là di semplici fotografie o didascalie dell'esistente, e che dunque si rivelerebbero poco utili nell'intento che ispira il volume.

All'atto di licenziare il testo, diversi Paesi hanno sottoposto o sembrano intenzionati a trasmettere alla Commissione proposte di modifica puntuale dei rispettivi piani, anche alla luce del c.d. *REPowerEU*; sono in discussione interventi sui dispositivi istituzionali di gestione dei piani; a livello eurounitario, si lavora a una riforma della *governance* economica che avrà fra i suoi pilastri – in ciò parendo mutuare per diversi profili il “modello PNRR” – i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, chiamati a delineare non solo le politiche di bilancio, ma anche le riforme e gli investimenti, in un quadro di condizionalità e verificabilità degli impegni assunti.

L'Italia, peraltro, è parte attiva in questi tavoli, come dimostrano l'adozione del nuovo decreto-legge n. 13 del 2023 e la postura assunta nel dialogo con le istituzioni e gli altri Stati membri.

Pur con queste obiettive difficoltà e doverose avvertenze, riteniamo nondimeno che nell'arco temporale già trascorso *Next Generation EU* e il PNRR abbiano squadernato molti temi e problemi meritevoli di una prima considerazione sistematica in sede scientifica, i cui termini e contorni sostanziali paiono prefigurati in modo sufficientemente nitido, a prescindere da mutamenti più o

meno significativi che dovessero giungere. Questioni – per fare degli esempi – come la ripetibilità del modello *Next Generation EU* nell’ambito della prossima riforma della *governance* economica europea, i risvolti dei meccanismi di condizionalità sulla forma di Stato e la forma di governo nazionali, il cambio di paradigma nel guardare alle funzioni della pubblica amministrazione, sono solo alcune fra esse.

Le risposte, in questo volume necessariamente solo parziali, che si offriranno a tali questioni, potrebbero per alcuni aspetti condurre a ritenere l’esperienza del *Next Generation EU* e del PNRR come un *Constitutional Moment*: cioè, uno di quei tornanti storici che, in accordo a una celebre dottrina americana, pur non prendendo corpo in modifiche formali della Costituzione (in questo caso, delle Costituzioni nazionali o dei Trattati europei), ne determinano, almeno in parte, una trasformazione o un diverso modo di essere. Al momento, si tratta, forse, solo di un’ipotesi suggestiva, tutta da dimostrare e che solo uno sguardo futuro, forte della profondità storica rispetto agli eventi, potrà valutare. Ma ritenevamo valesse la pena avviare una riflessione.

In chiusura, formuliamo un ringraziamento agli Autori che hanno contribuito all’opera e al dott. Federico Musso, per il supporto nella revisione delle bozze.

Davide De Lungo e Francesco Saverio Marini

I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

di Nicola Lupo

Sommario: 1. Un nuovo procedimento euro-nazionale. – 2. L'interpretazione evolutiva delle basi giuridiche del *Next Generation EU*. – 3. Le diverse istituzioni dell'Unione nel procedimento euro-nazionale. – 4. Le regole per l'aggiornamento del PNRR, nell'ambito del *REPowerEU*.

1. Un nuovo procedimento euro-nazionale

Da tempo il diritto amministrativo ha identificato una molteplicità di procedimenti, qualificati come “procedimenti amministrativi composti”: tali sono i procedimenti in cui intervengono amministrazioni sia dell'Unione europea, sia di (almeno) uno Stato membro, e che sono disciplinati in parte dal diritto UE e per altra parte dal diritto nazionale¹. Procedimenti analoghi vanno moltiplicandosi anche nell'ambito del diritto costituzionale, dove si è proposta per essi la denominazione di «procedimenti euro-nazionali»². Nei casi in cui in

¹ Cfr., ad esempio G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, in F. BIGNAMI-S. CASSESE (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Giuffrè, Milano, 2004, 307 ss. (con ricchezza di esempi); G. MASTRODONATO, *Procedimenti amministrativi composti nel diritto comunitario*, Cacucci, Bari, 2008, spec. 99 ss.; C. ECKES-J. MENDES, *The right to be heard in composite procedures: Lost in between protection?*, in *European Law Review*, 2011, 651 ss.; F. BRITO BASTOS, *Derivative Illegality in European Composite Administrative Procedures*, in *Common Market Law Review*, 2018, 101 ss.; C. ECKES-R. D'AMBROSIO, *Composite administrative procedures in the European Union*, in *ECB Legal Working Paper Series*, n. 20/2020, spec. 5 ss.; nonché ora la collana «Procedimenti europei-European Procedures» edita da Giappichelli e diretta da G. Della Cananea, D.U. Galetta, J. Ziller.

² Per tale categoria, che opera nell'ambito del “sistema parlamentare euro-nazionale”, cfr. A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, spec. 4 ss. e N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazione in cammino*, n. 9/2020, 1 ss. Nonché ora, con riferimento appunto al PNRR,

tali procedimenti sia previsto un coinvolgimento, necessario o eventuale, dei Parlamenti (del Parlamento dello Stato membro interessato e/o del Parlamento europeo, a seconda dei casi), si tende allora a parlare di «procedimenti parlamentari euro-nazionali»³.

Il più celebre procedimento (parlamentare) euro-nazionale che interviene a livello costituzionale è con ogni probabilità rappresentato dal c.d. «semestre europeo» (detto anche, con maggiore precisione, «calendario comune di bilancio» perché ha inglobato il predetto semestre)⁴. Com'è stato notato, si tratta di una disciplina dettata da una combinazione di prescrizioni di *hard law* e di *soft law* che include attori operanti a diversi livelli di governo e si pone in qualche modo a cavallo tra poli opposti della *governance* dell'Unione: ossia tra l'economico e il sociale, tra il sovranazionale e l'intergovernativo, tra il tecnocratico e il democratico⁵. Alla ricerca, evidentemente, di punti di equilibrio da raggiungere di volta in volta, in esito a una tutt'altro che agevole, ma quanto mai necessaria, opera di coordinamento delle diverse misure di politica fiscale assunte dagli Stati membri.

In questo lavoro ci si propone di dare conto dei fondamenti europei del *Next Generation EU* – e in particolare del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in inglese, Recovery and Resilience Facility – RRF), incentrato, come si vedrà, sui PNRR – inquadrandolo appunto come un nuovo «procedimento euro-nazionale», il quale in parte si sovrappone al calendario comune di bilancio, al fine di dare origine ad un coordinamento decisamente più stringente e più efficace tra le politiche fiscali degli Stati membri. Finora, infatti, tale coordinamento risultava in sostanza affidato alle *country-specific recommendation*: una serie di raccomandazioni predisposte dalla Commissione europea, trasmesse

G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in V. DI PORTO-F. PAMMOLLI-A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, il Mulino, Bologna, 2023, 137 ss.; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quad. cost.*, n. 4/2022, 725-752; F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, 235-263.

³ Cfr. N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019, 117-132, spec. 130 ss.

⁴ Cfr. l'art. 4 del Regolamento (UE) 2013/473 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 (sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro).

⁵ Così A. VERDUN-J. ZEITLIN, *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*, in *Journal of European Public Policy*, 2018, 137-148, spec. 139 ss. e, analogamente, S. BEKKER, *The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?*, in *Politics and Governance*, n. 3/2021, 175-185, spec. 176.

dal Consiglio dell'Unione e con l'*endorsement* del Consiglio europeo, appunto, nell'ambito del calendario comune di bilancio. Tali raccomandazioni, fondate su una base giuridica articolata e su una procedura priva di precisi effetti vincolanti (al di là della regola «*comply or explain*») ⁶, hanno registrato una notevole variabilità quanto alle tempistiche e ai contenuti e soprattutto, presoché ovunque, un seguito assai limitato ⁷. Come è stato osservato, il seguito limitato delle *country-specific recommendation* si ritiene sia derivato soprattutto dal loro carattere troppo burocratico, economicistico ed eterodeterminato rispetto alla politica nazionale, e dunque da una carenza di «*national ownership*», oltre che dal carattere troppo drastico e generale delle relative sanzioni ⁸. Da ciò, l'esigenza di costruire, grazie per l'appunto al *Next Generation EU*, un «*new mode of EU policy-making*» ⁹.

L'inquadramento del PNRR come procedimento euro-nazionale ha il pre-

⁶ Cfr., da ultimo, P. DERMINE, *The New Economic Governance of the Eurozone. A Rule of Law Analysis*, CUP, Cambridge, 2022, spec. 68 ss., il quale, dopo aver ricordato che «*the general legal bases on which the Council CSRs rely are systematically the following: Articles 121(2) and 148(4) TFEU, Article 5(2) of Regulation No. 1466/97*», sottolinea come esse «*have undergone deep evolutions in terms of numbers, focus, orientations and precision. But their release remains the apex of the European Semester process and they undeniably constitute the central output of the European Semester process*».

⁷ Sulle *country-specific recommendation* cfr., tra i tanti, L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, 351 ss.; G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, 1452 ss., spec. 1491 ss. e F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, *ivi*, 1425 ss., spec. 1435 ss. Per dati sul loro seguito cfr., per il passato, COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione sul Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche*, COM (2020) 500 final, spec. 18 ss. (da cui risulta che tra il 2011 e il 2019 solo il 6% delle raccomandazioni ha ricevuto «piena attuazione» e il 16% ha registrato «progressi sostanziali») e ora K. GRIGAITE et al., *Country-Specific Recommendations for 2019, 2020, 2021 and 2022. A tabular comparison and an overview of implementation*, EGOV, European Parliament, Bruxelles, Luglio 2022. Nonché, K. EFSTATHIOU-G. WOLFF, *What drives implementation of the European Union's policy recommendations to its member countries?*, in *Bruegel Working Paper*, 2019.

⁸ Cfr. P. VANHEUVERZWIJN-A. CRESPIY, *Macro-economic coordination and elusive ownership in the European Union*, in *Public Administration*, n. 96/2018, 578-593, spec. 582 ss. e V. D'ERMAN-J. HAAS-D.F. SCHULZ-A. VERDUN, *Measuring Economic Reform Recommendations under the European Semester: 'One Size Fits All' or Tailoring to Member States?*, in *Journal of Contemporary European Research*, n. 2/2019, 194-211, spec. 197 ss.

⁹ Così L. SCHRAMM-U. KROTZ-B. DE WITTE, *Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, 114-124, spec. 121 ss. Sul rafforzamento della condizionalità, che così si viene a determinare, sia sul piano formale che su quello sostanziale, cfr., tra gli altri, A. VERNATA, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del diritto*, n. 2/2022, 225-254, spec. 230 ss.

gio di far comprendere come un effetto di vincolo anche giuridico effettivamente discenda dal Piano, evidenziando come esso derivi dal diritto dell'Unione – su cui, come vedremo, si fonda la decisione di esecuzione del Consiglio, della quale il Piano costituisce un allegato – e consista essenzialmente in indicazioni di carattere procedimentale: un vincolo che obbliga lo Stato membro, ovviamente sempreché intenda continuare ad accedere alle risorse stanziare e richieste, a rispettare regole e tempi di un procedimento euro-nazionale, delineato dal diritto derivato dell'Unione. In altri termini, per riprendere le parole di Andrea Manzella, il PNRR, «per il suo carattere vincolante, di tipica giuridicità euro-nazionale, “deve” entrare in tutti i programmi dei governi che si susseguiranno nel periodo di durata»¹⁰; ferma restando – come vedremo in conclusione – la possibilità di una sua revisione, in ossequio alle regole, per l'apporto procedimentali, stabilite dal diritto dell'Unione.

La natura euro-nazionale del procedimento in questione costituisce un elemento essenziale, che vale, inoltre, a respingere le critiche volte a evidenziare un preteso carattere unilaterale e “impositivo” del *Recovery and Resilience Facility*¹¹.

È vero che la decisione politica di istituire lo strumentario in questione è stata assunta a livello di Unione, in particolare dal Consiglio europeo – coerentemente con il suo ruolo di «*crisis manager*»¹² – in esito a un estenuante negoziato conclusosi al termine di una riunione durata 90 ore, dal 17 al 21 luglio 2020¹³, e che la sua prima disciplina è contenuta in un Regolamento adottato, nel febbraio 2021, secondo la procedura legislativa ordinaria (Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021). Tuttavia, si tratta di una decisione politica e di una disciplina adottate sì a livello dell'Unione, ma di per sé dichiaratamente incomplete; in quanto, perché il meccanismo risulti effettivamente funzionante, occorrono sia un'altra decisione politica, consistente nella proposta di un Piano, sia una apposita disciplina volta ad assicurarne la gestione sul versante interno. Decisione e disciplina devono essere adottate, in forme coerenti con le Costituzioni nazionali, da ciascuno Stato membro che intenda aderire a tale meccanismo.

¹⁰ Così A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, 146-152, spec. 150.

¹¹ Ad esempio, cfr., anche per ulteriori indicazioni, F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 51-112, spec. 77 ss. Cfr. anche EAD., *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 1-13.

¹² Cfr. L. SCHRAMM-W. WESSELS, *The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic*, in *Journal of European Integration*, 2022, spec. 3 s.

¹³ Cfr. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020.

Un Piano “nazionale”, appunto, il quale, ai sensi del citato Regolamento 2021/241, è certamente tenuto a muoversi all’interno di numerose priorità e di una serie di vincoli, in coerenza con la volontà di assicurare un coordinamento più incisivo delle azioni di politica economica intraprese all’interno dell’Unione, ma che è comunque il frutto di opzioni che spetta a ciascuno Stato membro delineare, prima che le stesse siano sottoposte al vaglio della Commissione e del Consiglio dell’Unione (e dunque, in seno a quest’ultimo, anche degli altri Stati membri)¹⁴.

La circostanza che nell’arco di poco più di dodici mesi tutti e 27 gli Stati membri abbiano proposto il loro Piano nazionale di ripresa e resilienza e che alla fine del 2022 essi siano stati tutti approvati dal Consiglio, con altrettante decisioni di esecuzione, non deve trarre in inganno e far pensare a un processo interamente determinato a livello europeo: l’ammontare delle risorse effettivamente richieste (come *grants* e, soprattutto, come *loans*, riguardo ai quali le scelte compiute dagli Stati membri sono state assai variegate), l’articolazione della tempistica e i contenuti dei Piani, in termini di riforme e investimenti, di *milestone* e *target*, risultano assai diversificati e dipendenti da come ciascuno Stato membro ha declinato le priorità e i vincoli comuni indicati in sede europea; oltre che, ovviamente, dallo *status quo* proprio di ciascuno Stato membro e dal riparto delle risorse finanziarie deciso a monte¹⁵. Il processo muove perciò senz’altro da un’iniziativa europea, volta a coordinare più efficacemente le linee di politica economica, ma gli spazi di autonomia politica e di discrezionalità in capo a ciascuno degli Stati membri appaiono tutt’altro che inesistenti¹⁶.

Dalla natura euro-nazionale del procedimento in questione si ricava l’osservazione secondo cui quello che ciascuno Stato membro ha assunto attraverso la presentazione del Piano, l’adozione della *governance* per assicurarne l’attuazione e, poi, la sottoscrizione degli accordi operativi si configura come un “auto-vincolo”, più che come un vero e proprio «vincolo esterno»¹⁷. Per dirla me-

¹⁴Un vaglio, si può aggiungere, che non è risultato essere particolarmente stringente. Tant’è che, come osserva la CORTE DEI CONTI DELL’UNIONE EUROPEA, *Rapporto speciale, in Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione*, n. 21/2022, 22 ss., presentato ai sensi dell’art. 287, par. 4, comma 2, TFUE, alcuni elementi contenuti nelle *country-specific recommendations* non compaiono all’interno dei PNRR.

¹⁵Come ricorda la Corte dei conti europea, nell’ambito dei sei Stati membri (Croazia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Spagna) considerati nel suo primo *Rapporto speciale*, cit., 42 ss., «il numero totale di traguardi e obiettivi varia da 129 in Germania a 527 in Italia e il rapporto fra traguardi e obiettivi passa da 2:3 in Francia e Italia a 4:1 in Grecia».

¹⁶Si spingono a parlare di un processo *bottom-up*, L. SCHRAMM-U. KROTZ-B. DE WITTE, *Building ‘Next Generation’ after the pandemic*, cit., 3 ss. (evidenziando come la disciplina in questione «not only recognizes that implementation ultimately depends on national or even sub-national administrations and resources, but also seeks to increase the legitimacy of the planned investments and reforms “on the ground”»).

¹⁷Così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di*

glio, la famosa formula del «vincolo esterno», risalente com'è noto a Guido Carli¹⁸ e ripresa da ampia letteratura, specie politologica, con riferimento proprio alla situazione italiana dopo il Trattato di Maastricht¹⁹, può legittimamente essere adoperata anche in questo caso²⁰, purché con la consapevolezza che, dal punto di vista giuridico, come da quello politico, la volontà di ciascuno Stato membro – non solo, come sempre accade, quella espressa dai suoi rappresentanti in seno alle istituzioni dell'Unione, ma altresì quella che emerge in ambito prettamente nazionale, ad opera dei suoi organi costituzionali – costituisce elemento indefettibile per l'assunzione del vincolo medesimo.

Del resto, se sul piano giuridico-costituzionale si vuole andare alla radice del vincolo così assunto, occorre risalire fino all'art. 11 della Costituzione italiana: sono quelle «limitazioni di sovranità», che il Costituente ha incoraggiato e che in seguito, in concreto, il legislatore italiano – prima quello ordinario, poi anche quello costituzionale – ha riferito alle Comunità e all'Unione europea, a giustificare le trasformazioni, anche piuttosto profonde, che il PNRR determina sui poteri dello Stato e, più in generale, sul circuito di definizione dell'indirizzo politico e amministrativo²¹.

ricerca per i costituzionalisti, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, VI, e, *amplius*, L. BARTOLUCCI, *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Giurcost.org*, n. 2/2022, 521-544, spec. 521 ss. *Contra*, cfr. F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili*, cit., 10.

¹⁸ Cfr. G. CARLI-P. PELUFFO, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1993, 8 ss., anche per la formulazione dell'«auspicio per cui il nuovo “vincolo esterno” rappresentato dall'Unione economica e monetaria sia anche l'ultimo, e che gli uomini che si troveranno a ricostruire il rapporto tra Stato e cittadini della nostra Repubblica sappiano far scaturire dall'interno dell'ordinamento nazionale quei principi che fino ad oggi abbiamo derivato dall'esterno».

¹⁹ Cfr., tra gli altri, K. DYSON-K. FEATHERSTONE, *Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State*, in *South European Society and Politics*, n. 2/1996, 272-299, spec. 275 (identificandolo come il comportamento negoziale delle élites italiane teso a «*exploit external challenges to overcome domestic opposition to policy reform by using them to strengthen their domestic policy position and tame domestic opposition*»); IDD., *The Road To Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, OUP, Oxford, 1999, spec. 485 ss.; L. VERZICHELLI, *La politica di bilancio*, il Mulino, Bologna, 1999, spec. 258 ss., nonché E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Mimesis, Milano, 2014, spec. 9 ss.

²⁰ Cfr., ad esempio, F. BASSANINI, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2021, spec. 5 ss., sottolineando come tale vincolo aiuti a portare le riforme necessarie, perché consente di superare le «robuste resistenze burocratiche o corporative, rafforzate da un sistema politico e istituzionale nel quale i poteri di veto e gli strumenti di interdizione sono sovente più forti e sofisticati dei poteri di decisione».

²¹ Trasformazioni che si è cercato di ricostruire in N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, n. 23/2022, 2-19, e ID., *L'art. 11 come “chiave di volta” della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2020, 379-419.

2. L'interpretazione evolutiva delle basi giuridiche del *Next Generation EU*

La novità di questo metodo di governo delineato dall'Unione europea si riflette in quello che è stato acutamente definito come un uso creativo delle basi giuridiche su cui esso si fonda: un esercizio di «*creative legal engineering*», volto a consentire «*a major shift in EU economic policy*»²². Nella ricordata impossibilità di rivedere i Trattati istitutivi, si è fatto evidentemente ricorso alle risorse dell'interpretazione evolutiva per permettere all'Unione di perseguire obiettivi sulla cui necessità si registrava un consenso sostanzialmente unanime tra gli Stati membri. Il tutto, anche approfittando di una congiuntura istituzionale per più versi favorevole, in cui, all'indomani delle elezioni europee del maggio 2019, andava ancora adottato il quadro finanziario pluriennale 2021-2027; il che ha permesso di incidere anche sulla determinazione delle c.d. risorse proprie del bilancio dell'Unione²³.

Più in particolare, la base giuridica per i primi due Regolamenti che sono stati adottati per fronteggiare la pandemia Covid-19²⁴ è stata individuata nell'art. 122, TFUE: una norma collocata nel Trattato al cuore della disciplina dell'Unione economica e monetaria, la quale segue immediatamente la regolamentazione del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. È questa disposizione a reggere sia il Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020, il quale, nei primissimi mesi successivi allo scoppio della pandemia, ha istituito uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE); sia, poi, soprattutto, il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che ha istituito lo strumento dell'Unione a sostegno della

²² Così B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, n. 3/2021, 635-682, spec. 670 ss.

²³ Quadro finanziario pluriennale stabilito, ex art. 312, TFUE, con Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, preceduto dalla Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, poi approvata da tutti i Parlamenti degli Stati membri. Su queste procedure cfr. R. CROWE, *The European Budgetary Galaxy*, in *European Constitutional Law Review*, n. 3/2017, 428-452 e C. FASONE-N. LUPO, *The Union Budget and the Budgetary Procedure*, in R. SCHÜTZE-T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of European Union Law. I: The European Union Legal Order*, OUP, Oxford, 2018, 809-846 e, con specifico riferimento alla contingenza post-Covid, B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., 644 ss.

²⁴ Per un'utile tabella riassuntiva dei diversi atti adottati, con le relative basi giuridiche, cfr. F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna, 2022, 84.

ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19 (ossia, il *Next Generation EU*), determinando altresì l'ammontare delle risorse mobilitate a tale scopo.

In questa prospettiva, si è proposta una lettura innovativa dell'art. 122, TFUE che si appoggia su entrambi i paragrafi di cui esso si compone, in un classico "combinato disposto"²⁵. Per un verso, il par. 1 serve soprattutto in quanto richiama lo «spirito di solidarietà tra gli Stati membri» al fine di consentire al Consiglio, su proposta della Commissione (dunque con una procedura legislativa speciale, ai sensi dell'art. 289, par. 2, TFUE), di adottare «misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia»: una formula volutamente generica nell'oggetto e intesa a mo' di clausola residuale («misure adeguate»), ma immaginata, ed esemplificata negli stessi Trattati, con riferimento a fattispecie piuttosto diverse dalla pandemia (e, anzi, con uno specifico riferimento a problemi di approvvigionamento energetico).

Per altro verso, il par. 2 del medesimo art. 122, TFUE è stato interpretato estensivamente laddove consente all'Unione, con la stessa procedura, di concedere «un'assistenza finanziaria», a determinate condizioni, allo Stato membro che «si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo». Quest'ultima clausola è stata ora intesa, appunto, in chiave decisamente estensiva, come riferibile e in concreto riferita a tutti gli Stati membri, visto che – secondo quanto è affermato nel considerando n. 5 del Regolamento 2020/2094 – il Covid-19 ha determinato in ciascuno di essi una situazione eccezionale che sfugge al controllo degli Stati membri e che «richiede un approccio coerente e unificato a livello dell'Unione».

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

L'art. 175, TFUE è la disposizione su cui si reggono i fondi strutturali e il suo par. 3 è quello che consente azioni ulteriori, rispetto a quelle messe in campo con tali fondi, anch'esse ispirate alle finalità di rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, alla quale i fondi strutturali sono, com'è noto,

²⁵ Come infatti osserva E. CANNIZZARO, *Neither Representation nor Taxation? Or, "Europe's Moment" – Part I*, in *European papers*, n. 2/2020, 703 ss., spec. 705, nessuno dei due paragrafi dell'art. 122, TFUE, preso singolarmente, si palesava come idoneo a conferire pacificamente il potere in questione all'Unione.

rivolti²⁶. Ai sensi dell'art. 175, par. 3, TFUE, dunque, al di là dei fondi strutturali, sono possibili ulteriori «azioni specifiche», dirette appunto a incrementare e integrare le politiche di coesione già previste: azioni che, ove ritenute necessarie, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, i quali in tal caso «deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni». Il *Recovery and Resilience Facility* si configura appunto come un'azione di tal tipo: finanziata in parte sulla quota del bilancio dell'Unione destinata ai fondi strutturali, ma per altra parte in modo sostanzialmente inedito, ossia attraverso l'indebitamento dell'Unione sui mercati finanziari²⁷. Questo indebitamento è giustificato appunto dall'eccezionalità della misura, che segue regole procedurali per larga parte diverse da quelle che caratterizzano i fondi strutturali, con i quali peraltro condivide le finalità, sia generali, sia specifiche.

Un tale uso innovativo e creativo delle basi giuridiche ha suscitato non poche critiche in parte della dottrina, in nome dell'esigenza di evitare l'aggiramento dei principi di responsabilità finanziaria *ex art.* 125, TFUE e del pareggio di bilancio *ex art.* 310, TFUE: si è sostenuta la necessità, al fine di legittimare un siffatto cambio di paradigma, di una riforma dei trattati, in modo da rafforzare trasparentemente l'integrazione fiscale dell'Unione e di creare un'autonoma *fiscal capacity*²⁸. Di contro, altra autorevole dottrina ha difeso la legittimità e la correttezza di tale lavoro interpretativo, svolto in primo luogo dai servizi giuridici delle istituzioni dell'Unione, rilevando come si sia stati in grado in questo modo di rispondere a una precisa volontà politica, assicurando gli strumenti idonei a consentire un'azione comune nell'ambito dei vincoli imposti dai Trattati e dal diritto UE²⁹.

²⁶ Parla perciò di azioni «*outside the funds*» E. CANNIZZARO, *loc. cit.* Per una recente e accurata ricostruzione storica dei fondi strutturali cfr. G.P. MANZELLA, *Europa e "sviluppo armonioso". La strada della coesione europea: dal Trattato di Roma al Next Generation EU*, il Mulino, Bologna, 2022, spec. 137 ss.

²⁷ Invero, nella storia dell'integrazione europea qualche altro caso di emissione di titoli comuni è esistito, ancorché dalle dimensioni e dalle finalità ben diverse rispetto a quelli emessi per finanziare il *Next Generation EU*: cfr., ad esempio, S. HORN-J. MEYER-C. TREBESCH, *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, in <https://cepr.org/voxeu/columns/coronabonds-forgotten-history-european-community-debt>, 15 aprile 2020.

²⁸ P. LEINO-SANDBERG-M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in *Common Market Law Review*, n. 2/2022, 433-472, i quali rilevano tra l'altro come NGEU dia origine a una «*large-scale and nearly unconditional redistribution of public money among the Member States*», che va ben oltre il tradizionale effetto redistributivo legato ai fondi strutturali. E ritengono che autorizzare l'Unione a indebitarsi per effettuare spese cambi il modo in cui l'Unione opera «*in a fundamental way*» e richieda perciò un esplicito fondamento nei trattati al fine di autorizzare questo indebitamento.

²⁹ Cfr. B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., spec. 638 e ID.,

In ogni caso, il fenomeno non può certo sorprendere e pare, a ben vedere, rappresentare un'ulteriore ennesima conferma della natura costituzionale dei Trattati europei. Similmente a ciò che accade per le Costituzioni che prevedono processi di revisione costituzionale troppo complessi o non praticabili in un certo momento storico, i soggetti politici e le stesse istituzioni finiscono naturalmente, allo scopo di assicurare l'adeguamento della Costituzione a esigenze nuove e imprevedute, per interpretare in chiave evolutiva il testo costituzionale vigente, avvalendosi fino in fondo dell'elasticità e delle virtualità delle disposizioni di principio presenti in ogni Costituzione scritta³⁰.

Qui, in particolare, ha senz'altro aiutato il richiamo al principio di solidarietà³¹, il quale, come si è visto, figura non solo nel catalogo dei valori fondanti dell'Unione³², ma anche, più specificamente, negli artt. 122 e 175, TFUE: nel

EU emergency law and its impact on the EU legal order. Guest Editorial, in Common Market Law Review, n. 2/2022, 3-18. Cfr. anche R. CROWE, *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU Budget*, in G. BARRETT ET AA., *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It?*, in *Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*, Springer, Cham, 2021, 117-139. Sul ruolo dei servizi giuridici delle istituzioni dell'Unione cfr. P. LEINO-SANDBERG, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, CUP, Cambridge, 2021.

³⁰ Il caso classico è, ovviamente, rappresentato dall'ordinamento costituzionale statunitense, nel quale, non a caso, il dibattito sull'interpretazione costituzionale è particolarmente intenso (cfr., per tutti, S.A. BARBER-J.E. FLEMING, *Constitutional interpretation: The basic questions*, OUP, New York, 2007) e i cambiamenti sono avvenuti spesso senza bisogno di approvare appositi emendamenti (cfr. ora, anche con spunti comparati, R. ALBERT-R.C. WILLIAMS-Y. ROZNAI, *Introduction. A return to constitutional basics: amendment, constitution, and writtenness*, in ID., *Amending America's Unwritten Constitution*, CUP, Cambridge, 2022, spec. 4 ss.).

³¹ Su cui cfr. A. BIONDI-E. DAGILYTĖ-E. KÜÇÜK, *Introduction: European Solidarity. What now?*, in ID., *Solidarity in EU Law. Legal principle in the making*, Edward Elgar, Cheltenham, 2018, 1-12, spec. 7 ss., nonché, più di recente, l'analisi di V. BORGER, *The Currency of Solidarity. Constitutional Transformation during the Euro Crisis*, CUP, Cambridge, 2020, spec. 205 ss. Quest'ultima è volta proprio a rilevare come a partire dal Trattato di Maastricht si sia verificata una trasformazione costituzionale, a Trattati sostanzialmente invariati, grazie alla quale si è posto all'UEM non più soltanto l'obiettivo della stabilità dei prezzi, ma anche quello della stabilità finanziaria: un obiettivo perseguibile, e perseguito, solo attraverso un'azione solidaristica da parte degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione. Nel senso che il principio di solidarietà sia ben presente nell'ordinamento europeo, pur avendo incontrato non pochi ostacoli sul piano dell'effettività, cfr. ora G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, il Mulino, Bologna, 2022, spec. 179 ss.

³² Sull'importanza di tale catalogo di valori, che assumono la veste di principi fondativi dell'Unione, ha insistito in più occasioni A. VON BOGDANDY: cfr. ID., *Founding Principles*, in A. VON BOGDANDY-J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Hart-Beck-Nomos, Oxford, 2009, 11-54, spec. 22 ss., e A. VON BOGDANDY-L. D. SPIEKER, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *European Constitutional Law Review*, n. 15/2019, 1, 391-426, spec. 393 ss. (sottolineando, tra l'altro, come «any member state judge has a duty to interpret any national law in conformity with Article 2 TEU values»). Per una sintesi aggiornata del dibattito

primo caso, in modo esplicito, all'interno del suo primo paragrafo, che evoca lo «spirito di solidarietà tra gli Stati membri»; nel secondo caso, in modo più indiretto ma comunque univoco, laddove, al terzo paragrafo, finalizza le azioni eventuali agli obiettivi propri della politica di coesione, tra cui spiccano quelli solidaristici.

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

All'evidenza, i numerosi ostacoli procedurali progressivamente immaginati nelle diverse revisioni dei trattati, e in alcuni Stati membri dalle Corti costituzionali o persino dai legislatori, per impedire che un processo incontrollato di ampliamento delle competenze dell'Unione abbia luogo attraverso la leva dei «poteri impliciti» sembrerebbero avere avuto successo³³; almeno nel senso di rendere questa via troppo complessa per essere concretamente praticabile anche laddove sussistano sia una forte spinta da parte del Parlamento europeo³⁴, sia una volontà sostanzialmente unanime da parte degli Stati membri.

Al punto da domandarsi se di quella celeberrima clausola della quale le istituzioni comunitarie, avallate in tale opzione dalla Corte di giustizia, in una fase in cui i Trattati non erano oggetto di frequenti revisioni fecero ampio uso

sull'Unione come «unione di valori» cfr. M. DAWSON-F. DE WITTE, *EU Law and Governance*, CUP, Cambridge, 2022, 175 ss.

³³ Ripercorre tali ostacoli, dando conto anche dei pochi casi in cui, dopo il Trattato di Lisbona, si è fatto ricorso alla clausola di cui all'art. 352, TFUE, T. KONSTADINIDES, *The Competences of the Union*, in R. SCHÜTZE-T. TRIDIMAS, *Oxford Principles of European Union Law*, cit., 191-220, spec. 208 ss. Più possibilisti sull'utilizzo futuro di tale clausola paiono R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2022, 353 ss., i quali peraltro correttamente richiamano i contenuti della dichiarazione n. 42 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona (ai sensi della quale «per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'articolo 352 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea [...] non può costituire il fondamento per ampliare la sfera delle competenze dell'Unione al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni dei trattati», né «può essere in ogni caso utilizzato quale base per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, con riguardo alle loro conseguenze, a una modifica dei trattati che sfugga alla procedura all'uopo prevista nei trattati medesimi»).

³⁴ Si veda in particolare la risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'Unione per lottare contro la pandemia, 2020/2616 (RSP).

– specie nei primi decenni dell’integrazione europea, allorquando essa era collocata nell’art. 235 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea che la riferiva peraltro al solo mercato comune³⁵ – non debba ormai considerarsi inutile, se non pressoché desueta. A maggior ragione, ove il testo dei Trattati, arricchitisi com’è noto di nuove competenze esplicite, offrano non poche possibilità per un’interpretazione estensiva ed evolutiva delle medesime, come si è visto accadere per il *Next Generation EU* e come accade altresì per altri settori del diritto dell’Unione³⁶.

3. Le diverse istituzioni dell’Unione nel procedimento euro-nazionale

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

Comune è, in proposito, la constatazione del ruolo cruciale assegnato alla Commissione europea, tanto nella fase di approvazione dei Piani (e delle loro eventuali modifiche) quanto, in forma ancor più decisiva, in quella della valutazione in merito alla loro attuazione³⁷. Nell’ambito della Commissione euro-

³⁵ Cfr. ad esempio, in chiave storica, R. CALVANO, *I poteri impliciti comunitari. L’art. 308 TCE come base giuridica per l’espansione dell’azione comunitaria*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’Ordinamento europeo, vol. II, L’esercizio delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2008, 91 ss.

³⁶ Cfr. R. CISOTTA, *Rigidità e flessibilità del sistema delle competenze dell’UE alla luce della prassi recente*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2022, 703-728, spec. 711 ss., nonché, per un esempio, cfr. N. FRANSSSEN-A. WEYEMBERGH, *From facts and political objectives to legal bases and legal provisions: Incremental European integration in the criminal law field*, in *European Law Journal*, n. 1/2023, 1-10.

³⁷ Sul ruolo-chiave della Commissione europea nel *Next Generation EU* cfr., tra gli altri, A. MARTINELLI, *L’Unione Europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022, 546-567; M. DAWSON-F. DE WITTE, *EU Law and Governance*, cit., 68 ss. (rilevando come l’autonomia della Commissione sull’allocazione delle risorse del *Next Generation EU* sia parte della tendenza ad accentuare l’«*executivism*» in seno all’Unione); N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12 gennaio 2022, VI; M. DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2022, 31-49, spec. 37 ss. (sottolineando come, «mentre nella fase di approvazione permane un ruolo significativo del Consiglio, che può non approvare i PNRR [...], nella fase di controllo sull’attuazione dei piani l’istituzione che detiene

pea, è una struttura *ad hoc*, denominata «RECOVER» (*Recovery and Resilience Task Force*) istituita il 16 agosto 2020 all'interno del segretariato generale, a seguire l'attuazione dei Piani e a coordinare altresì le attività relative al Semestre europeo. Tale *task force* riferisce direttamente alla Presidente della Commissione e lavora in stretta cooperazione con la Direzione generale per gli affari economici e finanziari³⁸.

Nell'esercitare le sue funzioni in merito all'approvazione e alla verifica dell'attuazione dei Piani la Commissione è accompagnata dal Consiglio, nella configurazione Ecofin. Il Consiglio è infatti chiamato ad approvare, con propria decisione di esecuzione, i singoli Piani (il cui testo definitivo è perciò quello riportato nell'allegato alla relativa decisione di esecuzione)³⁹ e, similmente, le loro modifiche; previa istruttoria curata dalla Commissione, assieme allo Stato membro interessato⁴⁰. Lo stesso Consiglio è poi chiamato, tendenzialmente ogni semestre, ad esprimersi, con un parere del comitato economico e finanziario⁴¹, sulla valutazione (*assessment*) circa il soddisfacente conseguimento di *milestone* e *target* previsti per ciascuna rata, su proposta formulata dalla Commissione. Ciò significa che la valutazione della Commissione circa la soddisfacente attuazione delle *milestone* e dei *target* che compongono il PNRR può a sua volta essere oggetto di questioni e rilievi da parte dei rappresentanti degli altri Stati membri, i quali sono così posti in condizione di dire la loro – ed è qui il profilo di novità forse più significativo – non, come accade da sempre in quelle sedi, sulla definizione di politiche europee, bensì sull'attuazione delle politiche perseguite da ciascuno Stato membro, in quanto ricom-

il potere in via pressoché esclusiva (se si esclude l'apporto consultivo del Comitato economico e finanziario) è la Commissione») e G. CONTALDI, *Su taluni problemi strutturali del programma Next Generation EU*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 4/2022, 875-894, spec. 877 ss. (per il quale «la Commissione dispone di un esteso potere di valutazione del grado di attuazione dei programmi presentati dagli Stati membri, senza incontrare, la Commissione dispone di un esteso potere di valutazione del grado di attuazione dei programmi presentati dagli Stati membri, senza incontrare, nell'esercizio di questa funzione, effettivi limiti da parte del Consiglio ovvero del Parlamento europeo»).

³⁸ Cfr. https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_en#:~:text=The%20Recovery%20and%20Resilience%20Task,for%20coordinating%20the%20European%20Semester.

³⁹ Di qui l'acronimo CID, che sta per “*Council Implementing Decision*”, per riferirsi al PNRR (e al relativo allegato contenente *milestone* e *target*, che rappresenta il documento più significativo e giuridicamente vincolante).

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 21, par. 2, del Regolamento 2021/241, è infatti la Commissione a valutare il piano modificato proposto dallo Stato membro e a presentare al Consiglio una proposta per una nuova decisione di esecuzione. Il che sembra presupporre che la Commissione concordi sull'ammissibilità delle proposte di modifica formulate dallo Stato membro.

⁴¹ Il comitato economico e finanziario è composto, ex art. 134, TFUE, da rappresentanti degli Stati membri, della Commissione e della BCE.

prese all'interno del "suo" PNRR. Un effetto determinato dal già sottolineato più intenso coordinamento delle azioni di politica economica, che consente ai *partners* europei di andare non solo a suggerire o a richiedere alcune riforme ad uno Stato membro – come già accadeva con le *country-specific recommendations* – ma altresì di esprimersi in merito alla loro effettiva implementazione.

Un ruolo almeno formalmente più marginale, ma dai contorni poco definiti, spetta infine al Consiglio europeo. Tale istituzione, infatti, è richiamata soltanto all'interno di un *considerando* del Regolamento 2021/241: la seconda parte del considerando n. 52 che, diversamente dalla sua prima parte, non trova nessun riscontro nell'articolato⁴². In particolare, vi si prevede che uno o più Stati membri possano coinvolgere il Consiglio europeo nel percorso di attuazione dei PNRR e nella relativa valutazione qualora «in via eccezionale [...] ritengano che vi siano gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei pertinenti traguardi e obiettivi». In tal caso, anche un singolo Stato membro può chiedere che il Presidente del Consiglio europeo rinvi la trattazione della questione – si suppone prima dell'approvazione del parere del comitato economico e finanziario – al successivo Consiglio europeo. Ove ciò accada, oltre a prevedersi un'informativa del Parlamento europeo in merito, si dispone che «nessuna decisione che autorizzi l'erogazione del contributo finanziario e, se del caso, del prestito dovrebbe essere presa fino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso in modo esaustivo la questione». Quanto ai tempi, si prevede che «di norma, tale processo non dovrebbe richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del comitato economico e finanziario». Una soluzione – quella fotografata dal considerando n. 52, e spesso descritta come "freno d'emergenza" – invero piuttosto pesante e per più versi ambigua, chiaramente frutto di un compromesso dell'ultim'ora⁴³, volta sostanzialmente a consentire comunque al Consiglio europeo di avere qualche voce in capitolo, «in via eccezionale», in caso di scostamenti reputati «gravi»⁴⁴.

⁴² La mancata corrispondenza con una disposizione del Regolamento sembra infatti contravenire alla regola secondo cui «any recital not serving to give the reasons for the enacting terms should be omitted» (punto 10.7 della *Joint Practical Guide of the European Parliament, the Council and the Commission for persons involved in the drafting of European Union legislation*, Luxembourg, 2015, in <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3879747d-7a3c-411b-a3a0-55c14e2ba732>).

⁴³ Cfr. F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, cit., 93 ss., parlando di una previsione di dubbia efficacia giuridica.

⁴⁴ Ad esempio, fa leva sul riferimento testuale, all'interno del *considerando*, a «in via eccezionale», ripreso anche successivamente («in tali circostanze eccezionali»), F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà*, in *Quaderno AISDUE. Serie speciale. Atti del convegno L'Unione europea dopo la pandemia* (Bologna, 4-5 novembre 2021), Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 47-55, spec. 52 ss., al fine di sminuire il rilievo della procedura ivi delineata.

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

Non va dimenticato, infatti, che l’attuazione del Piano non è un’operazione meramente meccanica e priva di discrezionalità, ma richiede un’attività di interpretazione – un po’ come se si trattasse di uno spartito musicale⁴⁵ – per definire in concreto i contenuti delle riforme e degli investimenti, su cui la prima parola spetta, pressoché inevitabilmente, alle istituzioni dello Stato membro. L’attuazione avviene, però, sulla base di un confronto costante, quasi quotidiano, con i funzionari che, per conto della Commissione europea, seguono l’attuazione del Piano. Un’attività interpretativa che diventa ancora più delicata, ovviamente, tutte le volte in cui le *milestone* e i *target* sono stati definiti in modo ambiguo o comunque generico⁴⁶.

Il ruolo cruciale della Commissione si estende poi alla fase del monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi assegnati a livello europeo ai Piani nazionali. Anche qui si è costruito un sub-procedimento euro-nazionale, al cui centro è posta appunto la Commissione, ma che coinvolge ovviamente anche le istituzioni dei singoli Stati membri, e che, come tutti i procedimenti euro-nazionali, è disciplinato in parte dal diritto dell’Unione e in parte dal diritto di ciascuno Stato membro. Secondo quanto previsto dagli artt. 29 e 30 del Regolamento 2021/241 è anzitutto un Regolamento delegato della Commissione a disciplinare gli indicatori e la metodologia per il monitoraggio, nonché identificare in dettaglio gli elementi del «quadro di valutazione della ripresa e della resilienza»⁴⁷. Gli indicatori e la metodologia sono poi stati integrati da ciascu-

⁴⁵ L’immagine è usata da A. MANZELLA, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, cit., 149, il quale osserva che il PNRR rappresenta un documento «che deve essere interpretato politicamente»: una sorta di «mero spartito musicale che presuppone, assieme alla sua esecuzione, una interpretazione».

⁴⁶ Nel senso che alcuni *milestone* e *target* mancano di chiarezza, facendo sì che essi «siano difficili da valutare» e comportando il rischio «che l’obiettivo inizialmente perseguito non venga raggiunto», cfr. la già ricordata *Relazione speciale* della Corte dei conti europea, cit., 6 ss. e 35 ss. (anche per l’indicazione di alcuni esempi, sia di mancata chiarezza, sia di confusioni, nei diversi Piani nazionali, tra *milestone* e *target*).

⁴⁷ Si tratta del Regolamento delegato (UE) 2021/2106 della Commissione, del 28 settembre 2021, che integra il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, sta-

no Stato membro e riferiti alle singole misure del Piano⁴⁸, a riprova, evidentemente, della natura del PNRR come «piano di risultati» e della necessità, per dargli efficace attuazione, di una cultura amministrativa diversa rispetto a quella tradizionalmente prevalente nel nostro Paese.

Il Parlamento europeo, pur non potendo esercitare un ruolo cruciale riguardo a funzioni prevalentemente tecniche – quali quelle di valutazione e di affiancamento alle amministrazioni degli Stati membri, non a caso assegnate come si è appena visto alla Commissione europea – è riuscito comunque a ritagliarsi uno spazio rilevante. Come è stato notato, la lezione della riforma della *governance* economica europea posta in essere all’inizio del secondo decennio del XXI secolo, all’indomani della crisi dell’euro, sembra essere stata appresa⁴⁹ e il Parlamento europeo è stato in grado di giocare, in questa occasione, un ruolo più significativo. Peraltro non necessariamente volto al solo scopo di accrescere ulteriormente i propri poteri, bensì diretto piuttosto a garantire che la procedura in questione fosse tempestivamente approvata e rispettasse adeguati standard in termini di democraticità⁵⁰. Con l’effetto di determinare così anche un – lieve e forse insufficiente, tra l’altro perché su base temporanea – incremento della sua partecipazione alle procedure relative all’Unione economica e monetaria⁵¹.

Del resto, in base ai principi, un maggiore ruolo del Parlamento europeo dovrebbe discendere dal più esplicito effetto di vincolo e dalle scelte redistributive che il *Next Generation EU* comporta, specie se raffrontato al calendario

bilendo gli indicatori comuni e gli elementi dettagliati del quadro di valutazione della ripresa e della resilienza. Esso si compone di 2 articoli, che tra l’altro fissano un calendario per la trasmissione degli indicatori (coordinato con il semestre europeo), e di un (breve) elenco di 14 indicatori comuni. Essi sono ora oggetto di costante monitoraggio sul sito della Commissione europea.

⁴⁸ Si veda, per l’Italia, la circolare n. 34 del 17 ottobre 2022 del Ragioniere Generale dello Stato sulle «Linee guida metodologiche per la rendicontazione e la trasmissione degli indicatori comuni» (disponibile su https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2022/circolare_n_34_2022/), ove a più riprese si chiarisce che «gli indicatori comuni nell’ambito del Dispositivo di ripresa e resilienza non hanno target da raggiungere, né a livello generale né a livello disaggregato: non è associato loro alcun obiettivo né a livello di misura, né a livello complessivo, poiché essi costituiscono un mero strumento statistico attraverso il quale la CE monitora il raggiungimento della finalità dell’intero dispositivo di ripresa e resilienza».

⁴⁹ Sui processi di apprendimento derivanti dal modo di affrontare le molteplici crisi che hanno interessato l’Unione cfr. le acute considerazioni di C. RADAELLI, *Policy Learning and European Integration*, in *Journal of Common Market Studies. Annual Review*, 2022, 12-25.

⁵⁰ Cfr. C. FASONE, *Fighting back? The role of the European Parliament in the adoption of Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 3/2022, 368-384.

⁵¹ Cfr. D. FROMAGE-M. MARKAKIS, *The European Parliament in the Economic and Monetary Union after COVID: towards a slow empowerment?*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 3/2022, 385-401.

comune di bilancio. E invero non sembra che siano state seguite tutte le soluzioni che pure erano state prospettate al fine di assicurare una più solida e più democratica «*political guidance*», a livello europeo, ai PNRR⁵².

Tuttavia, vista la natura prettamente euro-nazionale del procedimento in questione, è piuttosto evidente che il canale democratico che fa leva sul Parlamento europeo si rivela, se preso isolatamente, insufficiente a seguire l'intero procedimento nei suoi variegati sviluppi. Quello della politica economica rappresenta, infatti, un tipico terreno su cui un adeguato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali appare indispensabile: sia grazie ai meccanismi della cooperazione interparlamentare – a partire dalla Conferenza sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione europea, ma includendo anche la stessa COSAC – sia in ciascuno Stato membro, ovviamente in dialettica con il rispettivo Governo⁵³.

È perciò abbastanza sorprendente che non si sia richiesta espressamente, come pure era stato ipotizzato⁵⁴, l'approvazione dei singoli Piani da parte di ciascun Parlamento nazionale e, soprattutto, che il c.d. «dialogo sulla ripresa e la resilienza», avente come base quanto emerge dal prima richiamato quadro di valutazione della ripresa e della resilienza, sia stato incentrato tutto ed esclusivamente sul Parlamento europeo. Secondo quanto previsto dall'art. 26 del

⁵² Cfr. B. CRUM, *How to provide political guidance to the Recovery and Resilience Facility?*, *EGOV In depth analysis*, Parlamento europeo, 2020, spec. 10 ss., il quale rileva come «*the RRF involves political, distributive choices. There is an EU-wide political interest in the RFF that transcends national democracies. The European Semester was never set up for the purpose of monitoring the allocation of funds*».

⁵³ Sottolineano questo aspetto B. DIAS PINHEIRO-C.S. DIAS, *Parliaments' involvement in the Recovery and Resilience Facility*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 3/2022, 332-349. Come peraltro emerge da tale contributo (e da V. KREILINGER, *Next Generation EU and national parliaments: Taxation without sufficient representation?*, in G. VON SYDOW-V. KREILINGER, *Making EU Representative Democracy Fit for the Future*, SIEPS, Stockholm, 2022, 45-62, spec. 52 ss.), il quadro comparato appare, almeno nella prima fase di attuazione del *Next Generation EU*, assai variegato, con un coinvolgimento estremamente variabile, a seconda degli Stati membri, dei loro Parlamenti, i quali praticamente mai sono stati posti in condizione di seguire e, se del caso, indirizzare in ogni fase la predisposizione e la negoziazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (anche se un qualche coinvolgimento parlamentare, ancorché parziale, si è verificato pressoché ovunque).

⁵⁴ Cfr. L. GUTTENBERG-T. NGUYEN, *How to spend it right. A more democratic governance for the EU Recovery and Resilience Facility*, Bertelsmann Stiftung and the Jacques Delors Centre, Policy Brief, 11 giugno 2020 (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/how-to-spend-it-right-en>): «*The RRF regulation should include a binding obligation on member states to submit their RRFs to national parliaments for approval before finally sending them to Brussels once the negotiations with the Commission are concluded. This would ensure that there is a broad debate and consensus at national level on the proposed measures and would go a long way to making sure that the measures will be implemented in a timely fashion by the member state once the RRF is approved*».

Regolamento 2021/241, le commissioni competenti del Parlamento europeo possono invitare ogni due mesi la Commissione europea a discutere le principali questioni attinenti al disegno, all'attuazione e alla valutazione dei Piani, inclusi lo stato di conseguimento dei traguardi e degli obiettivi e le procedure di sospensione e risoluzione dei relativi pagamenti. Si è altresì stabilito che il Parlamento europeo possa esprimere il proprio parere in apposite risoluzioni che la Commissione è tenuta a prendere in considerazione. Certo, nulla impedisce al Parlamento europeo di allargare tale dialogo ai Parlamenti nazionali, sicuramente più in grado di offrire una prospettiva complementare sullo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nei singoli Piani, ma tale coinvolgimento – diversamente da quel che accade per altre simili procedure dialogiche di *accountability*, moltiplicatesi nel corso dell'ultimo ventennio⁵⁵ – non è stato previsto e non sembra avere avuto luogo nelle prime occasioni in cui tali procedure sono state attivate⁵⁶.

4. Le regole per l'aggiornamento del PNRR, nell'ambito del *RE-PowerEU*

Come si è accennato, il PNRR non è imm modificabile. È lo stesso Regolamento 2021/241 a delineare il procedimento con cui è possibile apportarvi modifiche, ove il Piano non possa «più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di circostanze oggettive»⁵⁷. Il procedimento ivi delineato ricalca evidentemente quello previsto per l'approvazione del Piano⁵⁸: con la Commissione chiamata ad accompagnare, persino con

⁵⁵ Il riferimento è anzitutto al «dialogo politico», incentrato sul rapporto tra Commissione europea e Parlamenti nazionali, e al «dialogo bancario», che coinvolge sia il Parlamento europeo sia i Parlamenti nazionali. Più esile è il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel «dialogo economico» e inesistente nel «dialogo monetario» con la Banca centrale europea. Per un parallelo tra tali procedure dialogiche volte ad accrescere l'*accountability* democratica delle istituzioni dell'Unione cfr. R. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi.it*, 8 marzo 2017, spec. 15 ss. Sulle forme di confronto diretto tra Commissione europea e Parlamenti nazionali cfr. ora B. CRUM-A. OLEART, *Information or Accountability? A Research Agenda on European Commissioners in National Parliaments*, in *Journal of Common Market Studies*, 2022, 1-12.

⁵⁶ Al 31 dicembre 2022 si sono svolti 8 dialoghi sulla ripresa e resilienza: cfr. <https://www.europarl.europa.eu/recovery-and-resilience-facility/en/home>.

⁵⁷ Così l'art. 21 del Regolamento 2021/241, rubricato appunto «Modifica del piano per la ripresa e la resilienza dello Stato membro».

⁵⁸ Cfr., tra gli altri, A. BIONDI, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics: A midsummer night(mare)?*, in *Federalismi.it*, n. 20/2022, spec. XI ss.; L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2022,

un'eventuale assistenza tecnica, l'elaborazione della proposta da parte dello Stato membro, poi a valutarla e quindi a sottoporla, come sua iniziativa, al Consiglio, al fine di pervenire alla (nuova) decisione di esecuzione di quest'ultimo. Il tutto tendenzialmente entro tre mesi dalla formulazione della proposta di modifica da parte dello Stato membro.

Un percorso, dunque – quello inizialmente delineato – non impossibile, ma neppure particolarmente agevole, specie ove la proposta fosse avanzata solo da un singolo Stato membro. Tuttavia, le tragiche vicende della guerra in Ucraina, e la crisi energetica che ne è seguita, hanno cambiato un po' il quadro e hanno richiesto nuovi investimenti comuni per i quali si è deciso di utilizzare nuovamente i PNRR, aprendo così una finestra naturale per la modifica degli stessi e apportando alcune modifiche alla disciplina di cui al Regolamento 2021/241.

La crisi energetica che si è riversata, in forme diverse, nel 2022 sulle economie europee ha infatti stimolato l'Unione ad assumere nuove iniziative, molte delle quali finalizzate all'obiettivo di assicurare una maggiore autonomia dell'Unione nella produzione di energia. Ebbene, per perseguire questa finalità si è costruito uno strumento che non solo si appresta a seguire lo stesso metodo che si è immaginato per la prima volta per il *Next Generation EU*, ma che fa leva proprio sui PNRR. In attuazione di tale strumento si avvierà nei primi mesi del 2023 un aggiornamento di tutti i Piani già approvati, rendendo così in qualche modo necessario (o perlomeno assai agevole) compiere una sorta di “tagliando” per tutti i PNRR.

Il riferimento è, in particolare, al pacchetto di proposte presentate dalla Commissione europea a metà maggio 2022, sotto l'etichetta *REPowerEU*, nelle quali, mediante una serie di modifiche al più volte citato Regolamento 2021/241, si è prospettata l'aggiunta di un apposito capitolo (un *addendum*, appunto) a ciascun Piano nazionale di ripresa e resilienza, contenente un programma di investimenti da realizzare in ogni Stato membro, in vista di tale obiettivo⁵⁹. Un capitolo, perciò, da attuare con il medesimo metodo e ad opera degli stessi soggetti fin qui incaricati di seguire tali strumenti, a livello europeo come a livello nazionale.

Queste proposte della Commissione sono state definitivamente approvate, secondo la procedura legislativa ordinaria, dal Consiglio e dal Parlamento eu-

1-17; ID., *Le modifiche del PNRR tra cambi di indirizzo politico e nuove “circostanze oggettive”*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2022, 323-352; e F. POLACCHINI, *Nuove emergenze e (possibili?) modifiche del PNRR: profili sostanziali e procedurali*, in *Quad. cost.*, n. 4/2022, 910-913.

⁵⁹ Cfr. il pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea il 18 maggio 2022, e in particolare la proposta di Regolamento di modifica al Regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, presentata in tale data (COM(2022) 231 final).

ropeo all'inizio del 2023⁶⁰: si è perciò aperta, nella prima metà del 2023, una finestra nella quale ciascuno Stato membro è chiamato a presentare il proprio *addendum* e, con l'occasione, altresì a proporre modifiche e aggiornamenti ai Piani di ripresa e resilienza a suo tempo presentati. Come si accennava, le modifiche e gli aggiornamenti saranno ritenuti ammissibili, ai sensi dell'art. 21 del Regolamento 2021/241, ove giustificati «a causa di circostanze oggettive»: tra le quali – come ha drammaticamente riconosciuto la stessa Commissione in un'apposita *Guidance* che accompagna il pacchetto *REPowerEU* – rientrano gli effetti dell'aggressione russa all'Ucraina, che ha «*drastically affected prices of energy and construction materials*»⁶¹. Effetti che, non a caso, sono stati espressamente richiamati anche nei considerando del nuovo Regolamento (UE) 2023/435, a sancire in modo inequivoco la nuova fase dei PNRR che così si andrà ad inaugurare: in un momento, purtroppo, in cui la guerra è tornata drammaticamente ad affacciarsi sul continente europeo, lanciando perciò una sfida ulteriore ai sistemi istituzionali nazionali ed europeo per raccogliere la quale si è deciso di utilizzare di nuovo il “metodo di governo” da poco messo in piedi al fine di fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia.

⁶⁰ Cfr. Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il Regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i Regolamenti (UE) 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2023/87/CE (in G.U. UE, 28 febbraio 2023).

⁶¹ Cfr. la *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU* pubblicata sempre il 18 maggio 2022 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/c_2022_3300_1_en_0.pdf), 16 ss., nella quale si precisa inoltre che le circostanze oggettive saranno accuratamente vagliate dalla Commissione europea sotto tre aspetti: a) «*Anticipation of the circumstances: whether the objective circumstances were present or could have been reasonably anticipated at the time of the adoption of the RRP*»; b) «*Availability of alternative solutions: whether there are alternative actions that the Member State concerned could reasonably pursue to still implement the relevant measures without modifying them*»; c) «*Member State's accountability: whether the Member State concerned is primarily responsible for the occurrence of the invoked objective circumstances*». Sempre in tale documento si precisa che le modifiche introdotte in sostituzione «*should not affect the level of ambition of the initial plan*» e dovranno contribuire, nella misura del possibile, agli obiettivi di *REPowerEU*. Una nuova versione di questa *Guidance* è stata pubblicata il 1 febbraio 2023: https://commission.europa.eu/publications/guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowereu_en.

I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive

*di Davide De Lungo**

Sommario: 1. Il PNRR nel sistema delle fonti. – 2. Il sistema delle fonti statali nel PNRR. – 3. La questione della sottoponibilità a referendum abrogativo delle leggi e degli atti aventi forza di legge attuativi del PNRR. – 4. Le leggi e gli atti aventi forza di legge attuativi del PNRR nel giudizio di legittimità costituzionale.

1. Il PNRR nel sistema delle fonti

Il presente lavoro si propone lo studio delle dinamiche, dei condizionamenti e delle prospettive determinate dal PNRR rispetto al sistema delle fonti statali, sia nella sua fase genetica che in quella attuativa.

Ciò richiede, anzitutto, di analizzare se e come il Piano possa trovarvi collocazione o, comunque, quali effetti giuridici sia idoneo a produrre in relazione all'ordinamento nazionale.

Nel tentare una risposta, occorre muovere dal Regolamento (UE) 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza¹.

In via di estrema sintesi, secondo il Regolamento, lo Stato membro che desidera accedere ai contributi e ai prestiti deve presentare alla Commissione un piano per la ripresa e la resilienza (art. 18). La Commissione – anche all'esito di interlocuzioni con lo Stato membro che possono condurre a modifiche del

* Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

¹ Si danno per presupposte, non essendo possibile illustrarle in questa sede, le vicende politiche e istituzionali che hanno portato all'adozione del Regolamento. Fra gli snodi salienti, ci si limita a ricordare il raggiungimento, a monte, dell'accordo politico tra Parlamento europeo e Presidenza di turno tedesca, il 18 dicembre 2020, sulla base degli orientamenti formulati dai Capi di Stato e di Governo il 21 luglio 2020 e del documento predisposto dalla Commissione europea il 27 maggio 2020.

documento – in caso di valutazione positiva sottopone al Consiglio dell’Unione europea una proposta di decisione di esecuzione (art. 19); essa indica, fra l’altro, le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro, compresi i traguardi, gli obiettivi, i contributi finanziari e i prestiti (art. 20, commi 2-5). Il Consiglio, infine, mediante decisione di esecuzione, approva la valutazione della Commissione circa il piano per la ripresa e la resilienza presentato dallo Stato membro (art. 20, comma 7). I meccanismi di verifica periodica e i parametri di rendicontazione sono poi ulteriormente specificati, a valle, da accordi operativi stipulati fra la Commissione e lo Stato membro (art. 20, comma 6).

Per il PNRR italiano, la trasmissione dal Governo alla Commissione è avvenuta in data 30 aprile 2021. Il 22 giugno 2021 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, che quest’ultimo ha adottato il 13 luglio 2021; la decisione di esecuzione è accompagnata da un allegato con cui – recependo in buona sostanza la proposta di Piano predisposta dall’Italia – vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l’assegnazione delle risorse su base semestrale. Il 28 dicembre 2021 sono stati conclusi gli accordi operativi fra Commissione e Italia.

Sul versante interno, l’elaborazione del documento è stata affinata nell’ambito di un articolato confronto fra le Camere e il Governo². In particolare, nei mesi di settembre e ottobre 2020, la V Commissione (Bilancio) della Camera e le Commissioni riunite 5^a (Bilancio) e 14^a (Politiche dell’Unione europea) del Senato, anche sulla base delle Linee guida per la definizione del PNRR prodotte dal Governo, hanno avviato un’attività conoscitiva, poi culminata il 13 ottobre 2020, con l’approvazione di due distinte risoluzioni da parte delle Assemblee di Camera e Senato, in funzione d’indirizzo³. Tenendo conto degli orientamenti parlamentari, il Governo Conte II ha adottato la prima proposta di PNRR trasmessa alle Camere il 15 gennaio 2021. Dopo l’insediamento del nuovo Governo Draghi, l’esame parlamentare è proseguito, con un supplemento di attività conoscitiva da parte delle Commissioni competenti, sfociato in due relazioni, una per la Camera e una per il Senato, poi fatte proprie dalle Assemblee (rispettivamente il 31 marzo e il 1^o aprile), attraverso l’approvazione di due risoluzioni di analogo contenuto⁴.

² Per una analitica ricostruzione dell’*iter* parlamentare si rinvia alla scheda di lettura del SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1253627.pdf?_1661348799568. Cfr., anche in prospettiva di analisi, il recente V. DI PORTO-F. PAMMOLLI-A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, il Mulino, Bologna, 2023.

³ Più di preciso, la risoluzione 6/00138 della Camera e la risoluzione 6/00134 del Senato.

⁴ La risoluzione 6/00179 della Camera e la risoluzione 6/00181 del Senato.

Il 25 aprile il Governo ha trasmesso alle Camere il testo modificato della proposta di PNRR. Il 26 e 27 aprile 2021, il dibattito parlamentare si è concluso con l'approvazione delle risoluzioni delle due Assemblee⁵, e, infine, la proposta definitiva è stata trasmessa dal Governo alla Commissione europea il 30 aprile 2021.

A uno sguardo d'insieme, il Piano si presenta come atto caratterizzato da una doppia dimensione e rilevanza ordinamentale, nazionale ed eurounitaria⁶. Mutuando categorie consolidate, il Piano mostra, per certi versi, i caratteri dell'atto complesso e della fattispecie a formazione progressiva, poiché alla determinazione dell'effetto giuridico finale concorrono le volontà di soggetti differenti (lo Stato membro, nel caso italiano sulla base dell'interlocuzione fra Governo e Camere, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea), che intervengono in una sequenza procedimentale, o meglio pluri-procedimentale, scandita in segmenti temporalmente e funzionalmente distinti, ciascuno suggellato da un atto autonomo (la proposta dello Stato membro, la raccomandazione della Commissione, la decisione di esecuzione del Consiglio e il relativo allegato, l'accordo fra Commissione e Stato membro).

In questo reticolo di atti produttivi di effetti giuridici, la puntuale individuazione degli impegni assunti dallo Stato è determinata principalmente nella proposta di Piano proveniente dallo Stato membro, così come "recepito" dalla proposta della Commissione approvata dalla decisione di esecuzione del Consiglio e cristallizzato nel relativo allegato.

Delineati disciplina e fisionomia, ci si può interrogare sulla eventuale collocabilità del PNRR entro il sistema delle fonti. La questione – alla luce di quanto accennato – non sembra dipendere tanto dalla "fase nazionale", rispetto alla quale gli atti prodotti in sede governativa (la proposta di Linee guida e la proposta di Piano) e parlamentare (le risoluzioni) hanno natura eminentemente politica, inscrivendosi all'interno del circuito d'indirizzo e fiduciario; quanto, piuttosto, dalla "fase europea", e dalla qualificazione della decisione di esecuzione del Consiglio, che, approvando la proposta della Commissione, non solo

⁵ La risoluzione 6/00189 della Camera e la risoluzione 6/00188 del Senato.

⁶ Duplicità evidenziata, fra gli altri, anche da M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. giur.*, n. 8-9/2021, 1027, e G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la "fisarmonica" governativa*, in V. DI PORTO-F. PAMMOLLI-A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare*, cit., 137 ss. Il concetto di procedimento euro-nazionale è del resto ormai ben radicato nella riflessione scientifica: cfr. almeno A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, spec. 4 ss. e N. LUPO, *Il Parlamento italiano nel calendario comune di bilancio*, in *Amministrazione in cammino*, n. 9/2020, 1 ss. Più ampiamente, sul tema, si rinvia al contributo di N. LUPO, nel presente volume.

approva in via indiretta, per rinvio, lo stesso Piano oggetto di valutazione positiva della Commissione, ma, nell'allegato, ne ripete e cristallizza gli impegni, novandone così la fonte.

La decisione di esecuzione del Consiglio, di cui all'art. 20 del Regolamento (UE) 2021/241, come si evince sia dal *nomen*, sia dai contenuti sostanziali e dalla struttura: *i*) è una decisione, dunque, *ex art.* 288 del TFUE, obbligatoria in ogni suo elemento per i destinatari designati, munita di diretta applicabilità e, sussistendone i presupposti, di efficacia diretta⁷; *ii*) è un atto di esecuzione del Regolamento medesimo, ai sensi dell'art. 291 del TFUE⁸, affidato al Consiglio «per garantire condizioni uniformi di attuazione»⁹.

Ora, nella sistematica del diritto eurounitario, la decisione di esecuzione non può essere considerata un atto legislativo, per la ragione di non venire a esistenza secondo il procedimento legislativo ordinario o speciale, ma secondo il procedimento, per alcuni versi, “atipico” previsto dall'art. 20 del Regolamento (UE) 2021/241. Tuttavia, non è dubbio che si tratti di un atto vincolante di diritto derivato, idoneo a produrre tutti gli effetti giuridici a esso propri – e, quindi, di un atto fonte nell'ordinamento europeo¹⁰ – “innescando” l'attivazione del principio di leale cooperazione, in forza del quale incombe sugli Stati membri l'obbligo di adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione, oltreché di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione stessa¹¹.

⁷ Sul regime giuridico delle decisioni, fra molti, cfr. G. GAJA, *Fonti comunitarie*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Utet, Torino, 1991, 443 ss.; P. MORI, *Articoli 288-289 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, 2249 ss.; R. ADAM-A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020, 190 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, I, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, 193 ss. In giurisprudenza, si vedano, per i profili di obbligatorietà, C. giust., sent. 21.05.1987, 249/85, *Albako*; per l'efficacia diretta, C. giust., sent. 6 ottobre 1970, C-9/70, *Grad*, e, con particolare riferimento alle decisioni del Consiglio, C. giust., sent. 7 giugno 2007, C-80/06, *Carp* e sent. 20 novembre 2008, C-18/08, *Fosolev*.

⁸ A norma del quale: «1. Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. 2. Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione europea, al Consiglio [...] 4. I termini “di esecuzione” sono inseriti nel titolo degli atti di esecuzione».

⁹ Cfr. Considerando 69 del Regolamento.

¹⁰ È noto, infatti, come le decisioni, nonostante la portata provvedimentoale, siano pacificamente annoverate fra le fonti del diritto europeo: cfr. i riferimenti della nt. 7.

¹¹ Principio, oggi sancito dall'art. 4, comma 3, TUE, ritenuto una pietra angolare dell'*acquis*

La cogenza del dispositivo, peraltro, trova rinforzo in una serie di fattori aggiuntivi.

Per cominciare, il Piano è attivato su base volontaria da parte dello Stato membro, che manifesta così l'intenzione di sottomettersi agli obblighi convenuti, a fronte dell'accesso ai contributi e ai prestiti: tali obblighi non possono essere disattesi, essendo necessario, per modificarli o sottrarsi ad essi, esperire l'apposita procedura di cui all'art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241. In secondo luogo, l'accordo attuativo stipulato a valle fra Stato membro e Commissione definisce, su base pattizia, ulteriori condizioni su procedure e criteri di monitoraggio degli adempimenti, apprestando una serie addizionale di limitazioni alla sfera giuridica statale. Infine, potrebbe ritenersi che una sorta di "legificazione per presupposizione" sia stata operata dal decreto-legge n. 77 del 2021, e poi confermata dal decreto-legge n. 13 del 2023, sulla *governance* del PNRR¹².

Da tutto ciò discende – limitandosi alle ricadute più immediate sul sistema delle fonti interno – che gli impegni assunti nel Piano integrano, quale parametro interposto, i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», di cui all'art. 117, comma 1, Cost., e rappresentano una manifestazione delle limitazioni di sovranità ammesse dall'art. 11 Cost., legate alla partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea¹³. Inoltre, vista la giurisprudenza della Corte di giustizia sul regime giuridico delle decisioni, le previsioni della decisione di esecuzione e dell'allegato annesso possono in astratto considerarsi non solo direttamente applicabili, ma anche direttamente efficaci, nei casi in cui presentino carattere chiaro, preciso e incondizionato¹⁴.

I vincoli in parola si dispiegano rispetto a ogni livello territoriale (Stato, Regioni, enti locali) e non solo verso gli organi amministrativi e giurisdiziona-

comunitario, su cui è stata ancorata una parte significativa dei rapporti e dei criteri di risoluzione delle antinomie fra diritto europeo e diritto nazionale: cfr., anche per ulteriori rinvii bibliografici, P. DE PASQUALE -M. CARTABIA-C. IANNONE, *Articolo 4 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, cit., 28 ss.

¹²In questo senso F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *La Magistratura*, n. 2/2022, 87. Spunti analoghi, se non si erra, anche in M. CLARICH, *Il Piano*, cit., 1031 ss.

¹³Senza pretese di esaustività, entro la copiosa giurisprudenza sul meccanismo d'integrazione del parametro costituzionale da parte delle norme europee cfr., ad esempio, Corte cost., sentt. nn. 406 del 2005, 129 del 2006, 102 del 2008, 266 del 2010. La sent. n. 406 del 2005, peraltro, si segnala per la particolare attenzione del giudice costituzionale a ricomprendere nel parametro anche gli atti attuativi del diritto derivato, che, nel caso del PNRR, rispetto al Regolamento (UE) 2021/241, sarebbero la decisione di esecuzione del Consiglio e l'accordo fra Commissione e Stato membro.

¹⁴Si vedano ancora C. giust., sent. 6 ottobre 1970, C-9/70, *Grad*, sent. 7 giugno 2007, C-80/06, *Carp* e sent. 20 novembre 2008, C-18/08, *Fosolev*.

li, ma anche nei confronti dello stesso legislatore: tratto, quest'ultimo, inedito per vari profili. Se infatti si risale a quello che – pur ovviamente calato in un contesto storico e giuridico del tutto diverso¹⁵ – appare il più prossimo precedente del PNRR, cioè il «Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70»¹⁶, approvato con la legge n. 685 del 1967, anche qui la realizzazione degli obiettivi era sì rimessa a future leggi, ma l'impegno era sancito da meri autovincoli legislativi. Nel nostro sistema delle fonti, però, le prescrizioni sostanziali formulate da leggi o atti aventi forza di legge anteriori a carico di leggi o atti aventi forza di legge posteriori hanno valore soltanto sul piano politico, potendo essere derogate in modo espresso o tacito¹⁷: non a caso, il Programma restò per lo più inattuato. Per il PNRR, invece, la giuridica vincolatività è assicurata dall'aggancio esterno al diritto europeo, e alla peculiare efficacia che questo produce nell'ordinamento italiano, sul fondamento degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. Anche volgendo l'attenzione all'esperienza più recente, ad esempio ai Programmi Nazionali di Riforma (PNR) che il nostro Paese è tenuto a presentare ogni anno alle istituzioni europee nell'ambito del procedimento di formazione del bilancio, l'efficacia giuridica del PNRR si presenta in termini assai più stringenti, posto che i PNR sono approvati in sede europea con una raccomandazione (in linea di principio non vincolante, sebbene munita di altri presidi), mentre il PNRR è approvato con una decisione di esecuzione¹⁸.

¹⁵ La cornice storica è quella degli esordi del centro-sinistra organico, con la programmazione economica assunta quale elemento distintivo delle forze socialiste: in argomento, per i riferimenti essenziali, cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 468; G. SABBATUCCI-V. VIDOTTO, *Storia contemporanea – Il Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 2008, 336 ss.

¹⁶ Il parallelismo è analiticamente sviluppato in M. CLARICH, *Il Piano*, cit., 1029 ss. Per un inquadramento più generale sulla programmazione economica, anche in riferimento al Piano quinquennale italiano, cfr. A. PREDIERI, *Il programma economico 1966-70. Aspetti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1967, 26 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, 1129; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, 629 ss.; M. CARABBA, *Programmazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Utet, Torino, 1997, 36 ss.

¹⁷ Nella letteratura sul tema, si vedano almeno C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Giuffrè, Milano, rist. 1964, 154 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1976, 169 ss.; F. MODUGNO, *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, 44 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, 90 ss.; S.M. CICCONE-TI, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2007, 61; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Giuffrè, Milano, 2010, 250 ss.

¹⁸ Su questo specifico aspetto, oltreché per un inquadramento più generale dei profili procedimentali e sostanziali della *governance* economica europea e del ciclo di bilancio, cfr. A. MONORCHIO-L. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Cacucci, Bari, 2021, 44 ss., spec. 51. La gravidanza ancora maggiore dei vincoli derivanti dal PNRR, rispetto a quelli assunti rispetto alla formazione del bilancio, è evidenziata da N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, vii.