

## «**IN CONDITIONALITY WE TRUST**»

### *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomiche introdotte dal recovery and resilience facility \**

**Andrea Conzutti \*\***

**Abstract (It):** Il lavoro si propone l'obiettivo di analizzare l'articolato regime delle condizionalità contemplate dal *Recovery and Resilience Facility* (RRF), che incide in misura significativa sull'impiego delle risorse finanziarie stanziata dall'Unione europea, nell'ambito del *Next Generation EU* (NGEU), al fine di arginare il grave impatto macroeconomico innescato dalla pandemia da Covid-19. Muovendo da questa analisi, si tenterà di mettere in discussione l'idea del preteso «commissariamento» di fatto dei Paesi destinatari dell'assistenza sovranazionale, la quale, seppur affacciata nel limitato dibattito teorico sviluppatosi sull'argomento, appare per lo più distante rispetto alle reali dinamiche di ripresa euro-nazionali.

**Abstract (En):** *The paper aims to analyse the conditionality regime introduced by the Recovery and Resilience Facility (RRF), which significantly affects the use of the financial resources allocated by the European Union in the framework of the Next Generation EU (NGEU) to contain the macroeconomic impact triggered by the Covid-19 pandemic. Based on this analysis, the idea, supported by some scholars, of the de facto «receivership» of the States receiving supranational assistance will be questioned, proving how it appears to be mainly distant from the actual dynamics of Euro-national recovery.*

**SOMMARIO:** **1.** Prologo: dietro l'assistenza finanziaria il «commissariamento»? - **2.** Lo strumento chiave della ripresa europea: il *Recovery and Resilience Facility*. - **3.** Le condizionalità *ex ante*: la fase di elaborazione. - **4.** Le condizionalità *in itinere*: la fase di implementazione. - **5.** Epilogo: la compartecipazione alla formazione del «vincolo esterno».

---

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione, con aggiornamento, arricchimento dei contenuti e del corredo di note, della relazione svolta dall'Autore nel corso del Convegno dal titolo "*Le metamorfosi del potere sanzionatorio: forme innovative e argini garantistici*", tenutosi presso l'Università degli Studi di Trieste il 20 maggio 2022 nell'ambito del Dottorato interateneo Trieste-Udine in Diritto per l'innovazione nello spazio giuridico europeo.

\*\* Dottorando di ricerca e cultore della materia in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Trieste, sede convenzionata dell'Università degli Studi di Udine.

## 1. Prologo: dietro l'assistenza finanziaria il «commissariamento»?

«The term conditionality denotes the practice of international organizations and States of making aid and co-operation agreements with recipient States conditional upon the observance of various requirements, such as financial stability, good governance, respect for human rights, democracy, peace and security»

C. PINELLI, 'Conditionality', in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2013, p. 1.

Non v'è dubbio che l'Unione europea sia solita collegare l'erogazione dei propri fondi strutturali e di investimento a «rigorose condizionalità»<sup>1</sup>, consistenti in riforme ordinamentali in linea con una *sana governance economica*, ossia con quanto intrapreso a livello europeo nell'ambito delle procedure comuni di coordinamento delle politiche fiscali nazionali<sup>2</sup>; presidiando il tutto attraverso un sistema sanzionatorio atto a consentire la sospensione dei pagamenti destinati agli Stati membri che non dovessero adottare provvedimenti efficaci nel quadro delle complessive priorità macroeconomiche sovranazionali<sup>3</sup>.

1 L'espressione è stata introdotta nel 2011, nell'art. 136, par. 3, TFUE, in riferimento alla concessione di «qualsiasi assistenza finanziaria» da parte dell'istituendo *European Stability Mechanism* (Meccanismo europeo di stabilità, MES). Sul punto, per tutti, R. CALVANO, *La tutela dei diritti tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013, pp. 1 ss.; A. PISANESCHI, *L'Esm, le condizionalità, i "memorandum of understanding". Un nuovo diritto europeo fuori dell'Europa*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2016, pp. 511 ss.; A. MANGIA, *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in A. MANGIA (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Scholé, Brescia, 2020, pp. 1 ss.; F. SALMONI, *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, n. 20/2020, pp. 280 ss.; L. GIANNITI, *La riforma del Trattato istitutivo del MES e la governance economica dell'eurozona*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2020, pp. 305 ss. Più in generale, sull'impatto costituzionale del Trattato MES, cfr. G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2012, pp. 461 ss.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012, pp. 6 ss.; M.T. STILE, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 23 ss.

2 Cfr., in merito, l'art. 23 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo ai fondi strutturali e di investimento europei concepiti come strumento per promuovere la coesione nell'area dell'Unione europea, espressamente rubricato «Misure per collegare l'efficacia dei fondi SIE a una sana governance economica». V. anche Corte di Giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle v. Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, che ha riconosciuto come la *strictly conditionality* fosse necessaria per assicurare la compatibilità delle misure di salvataggio previste nell'ambito del MES con la *no bail out clause*, iscritta nell'art. 125, par. 1, TFUE, che vieta all'Unione e agli Stati membri di farsi carico delle obbligazioni finanziarie assunte da qualsiasi autorità pubblica di un altro Stato membro.

3 Per un'analisi delle origini della condizionalità macroeconomica, affermatasi per la prima volta nel contesto degli interventi del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, si rinvia allo studio monografico di A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017, spec. pp. 47 ss. Più in generale, sull'approccio europeo, oltre che internazionale, alle condizionalità, si vedano, tra gli altri, C. PINELLI, *Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*, in *European Law Journal*, Vol. 10, No. 3, 2004, pp. 354 ss.; A. DREHER, *IMF conditionality: theory and evidence*, in *Public Choice*, Vol. 141, No. 1, 2009, pp. 233 ss.; S.

Effettivamente, un simile *modus procedendi*, evocativamente definito «mercato delle riforme»<sup>4</sup>, rappresenta ormai una prassi costante nel percorso di sviluppo della costruzione europea, alimentatasi, negli ultimi anni, soprattutto in occasione della ristrutturazione dei debiti sovrani, cresciuti in maniera esponenziale per effetto della crisi finanziaria del 2008<sup>5</sup>.

Non stupisce dunque se questo stesso paradigma si applica oggi, ancora una volta, anche al *Next Generation EU* (NGEU). Vale a dire un eccezionale strumento di rilancio temporaneo che, con una dotazione complessiva di ben 750 miliardi di euro stanziati nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027, mira ad arginare il grave impatto macroeconomico innescato dalla pandemia da Covid-19, mettendo a disposizione dei Paesi europei le risorse necessarie a consentire lo stimolo dell'economia reale<sup>6</sup>.

Com'era prevedibile, modalità e criteri di assegnazione delle risorse contemplate da questo programma dalle dimensioni epocali hanno, fin da subito, attirato l'interesse della dottrina pubblicistica che, tuttavia, si è concentrata in massima parte su un aspetto, pur di particolare interesse: il Regolamento (UE) n. 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione<sup>7</sup>. Si tratta di un atto senza precedenti, attraverso il quale le istituzioni europee, a seguito di una vivace polemica tra Polonia e Ungheria da un lato e gli altri Paesi membri dall'altro, hanno definitivamente convenuto di subordinare l'erogazione dei fondi previsti dal NGEU al rispetto dello Stato di diritto (*rule of law*) nei vari Paesi dell'Unione<sup>8</sup>.

---

CAFARO, *Il Governo delle organizzazioni di Bretton Woods, Analisi critica, processi di revisione in atto e proposte di riforma*, Giappichelli, Torino, 2012; G. ADINOLFI, *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?*, in G. ADINOLFI, S. CAFARO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Giappichelli, Torino, 2013; D. SICLARI, "Condizionalità" internazionale e gestione delle crisi dei debiti sovrani, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, pp. 2 ss.; E. PAPARELLA, *Il fondo monetario internazionale nell'eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Jovene, Napoli, 2018, spec. pp. 67 ss. Da ultimo cfr. anche C. PINELLI, *Conditionality and Economic Constitutionalism in the Eurozone*, in *Italian Journal Of Public Law*, n. 1/2019, pp. 22 ss.; A. BARAGGIA, *Potestas v. Potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti compositi*, in *DPCE Online, Numero speciale: I sistemi normativi post-vestfaliani tra decisioni politiche, integrazioni giurisprudenziali e fonti di produzione non formalizzate. Una ricostruzione in chiave comparata*, 2021, pp. 1344 ss.

4 Così A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1/2018, pp. 167 ss.; nonché ID, *Il governo della condizionalità. Dal Piano Marshall all'Unione europea*, in AA. VV. (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 433 ss., il quale ragiona espressamente di riforme strutturali imposte come contropartita per l'assistenza finanziaria e dirette a un deciso allineamento all'ortodossia economica neoliberale. Quella in esame rappresenta, peraltro, una pratica piuttosto diffusa a livello dell'Unione europea, definita perfino «consuetudinaria» da una parte della dottrina: in questo senso P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, p. 135. Sul punto anche I.A. TASSOPOULOS, *EU strict conditionality from the perspective of the separation of powers*, in A. BARAGGIA, C. FASONE, L.P. VANONI (eds.), *New Challenges to the Separation of Powers. Dividing Power*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2020, pp. 203 ss.

Focalizzando prevalentemente l'attenzione sulla c.d. *rule of law conditionality* introdotta dal menzionato Regolamento si è trascurato, però, lasciandolo in sostanza sullo sfondo, un altro aspetto centrale per la ripresa europea: il meccanismo condizionale istituito dal *Recovery and Resilience Facility*, ossia lo strumento chiave del NGEU<sup>9</sup>.

Nel presente scritto si tenterà, allora, di mettere in luce questo profilo di significativo rilievo, ripercorrendo il contenuto degli specifici vincoli al cui rispetto risulta soggetta la concessione degli aiuti finanziari. Si potrà, così, identificare il complessivo *framework* di riferimento dell'azione di sostegno economico

5 La dottrina sulla crisi economico-finanziaria dell'Eurozona è sterminata. Tra i lavori che offrono una visione complessiva degli effetti indotti dalla condizionalità macroeconomica durante questa fase, si vedano: F. CAPRIGLIONE, *Crisi a confronto (1929 e 2008). Il caso italiano*, Cedam, Padova, 2009; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Esi, Napoli, 2012; F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nelle garanzie dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, pp. 1 ss.; E. OLIVITO, G. REPETTO, *Perché pensare la crisi dell'UE in termini di conflitti costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, p. 1 ss. Per la letteratura straniera, tra i principali, cfr. P. CRAIG, *Member States Economic Governance and the Euro Crisis: Constitutional Architecture and Constitutional Implications*, in M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2014, pp. 19 ss.; K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

6 Le risorse finanziarie stanziare nell'ambito del NGEU sono disciplinate dal Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19. Per un approfondimento dei negoziati che hanno portato all'approvazione del QFP 2021-2027, cfr. B. CARAVITA, *We, Europeans, Did It! Shall We, Italians, Overcome?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, pp. iv ss.; A.O. COZZI, *1999-2020, dalla Carta dei Diritti Fondamentali al Next Generation Eu: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della Presidenza tedesca*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, pp. 114 ss. Più in generale, in merito alle misure adottate a livello europeo per far fronte alla crisi finanziaria conseguente all'epidemia da Covid-19, si rinvia a C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, pp. 761 ss.; O. CHESSA, *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, n. 3/2020, pp. 409 ss.; L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1/2021, pp. 154 ss.

7 Cfr. Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

8 L'ampiezza della letteratura giuridica sulla c.d. *rule of law conditionality*, che costituisce oggi l'applicazione più controversa ma al contempo più definita della condizionalità, fornisce la misura della rilevanza della questione per la dottrina pubblicistica italiana e straniera. Per limitarsi ad alcuni riferimenti in merito ai complessi e sofferti passaggi politici e procedurali che hanno accompagnato l'adozione del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092, si vedano P. LINDSETH, C. FASONE, *Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization - the Foundations of a Genuinely 'Constitutional' EU?*, in *Verfassungsblog*, 11 dicembre 2020; nonché E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, n. 29/2020, pp. 43 ss., il quale discorre espressamente di «un significativo "passo in avanti" nel processo costituente dell'Unione», ribadendo «l'importanza del rispetto dei principi dello Stato di diritto quale valore comune ai paesi membri anche nell'esecuzione delle politiche di bilancio». Sugli sviluppi più recenti, cfr. anche C. PINELLI, *Common values, rule of law conditionality and the state of democracy in Europe*, in N. DE BOER, B. MICHEL, A. NIEUWENHUIS, J.H. REESTMAN, (eds.), *Liber amicorum Besselink*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2021, pp. 51 ss.; C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: il regolamento sulla condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione e il valore delle conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2021, pp. 214 ss.; G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione*

sovrana nazionale e verificare il concreto atteggiarsi delle relazioni tra attribuzioni statali ed europee nell'attuale frangente *post-emergenziale*: per mettere in discussione la tesi dell'intromissione dell'Unione nelle strutture politiche, istituzionali e sociali nazionali<sup>10</sup>, con conseguente «commissariamento» di fatto dei Paesi destinatari dell'assistenza finanziaria, che, seppur affacciatasi nel limitato dibattito teorico sviluppatosi sull'argomento, appare per lo più distante rispetto alle *reali dinamiche* di ripresa euro-nazionali<sup>11</sup>.

## 2. Lo strumento chiave della ripresa europea: il *Recovery and Resilience Facility*.

europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali, in *Rivista di diritti comparati*, n. 3/2021, pp. 17 ss.; S. TROILO, *La tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea post Covid-19*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, 74 ss.; E. CUKANI, *Condizionalità Europea e Giustizia Illiberale: From Outside to Inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, 4 aprile 2022. Quanto, poi, alle due pronunce del 16 febbraio 2022, la prima in causa C-156/21, resa sul ricorso proposto l'11 marzo 2021 dall'Ungheria contro il Parlamento europeo e il Consiglio, e la seconda, in causa C-157/21, resa sul ricorso proposto l'11 marzo 2021 dalla Repubblica di Polonia contro il Parlamento europeo e il Consiglio, attraverso le quali la Corte di giustizia, in seduta plenaria, ha respinto entrambi i ricorsi volti all'annullamento del Regolamento (Ue) n. 2020/2092 sullo Stato di diritto, si rinvia, tra i primissimi commenti, a P. FARAGUNA, T. DRINÓCZI, *Tímea: Constitutional Identity in and on EU Terms*, in *Verfassungsblog*, 21 febbraio 2022; A. BARAGGIA, *Ungheria e Polonia: la Corte Ue ha definito le regole del gioco, ma la partita non è ancora chiusa*, in *Euractiv.it*, 23 febbraio 2022; V. SACHETTI, *Once more, with feeling: il finale annunciato del ricorso per l'annullamento del meccanismo di condizionalità relativo alla rule of law (sentenze C-156/21 e C-157/21)*, in *Rivista di diritti comparati*, 3 marzo 2022; F. SALMONI, *La funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'UE (a prima lettura delle sentt. C-156 e C157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*, in *Consulta online*, n. 1/2022, pp. 303 ss.; S. BARTOLE, P. FARAGUNA, *La condizionalità nell'Unione, i carrarmati fuori dell'Unione*, in *Rivista di diritti comparati*, 17 marzo 2022.

9 Cfr. Regolamento (Ue) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

10 Lo sostiene, ad esempio, F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 80, secondo la quale l'imponente numero e l'ampia portata delle condizionalità cui è soggetta l'assistenza finanziaria europea potrebbero «portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri potendo arrivare persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo».

11 Cfr., *ex multis*, le, pur autorevoli, ricostruzioni di M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *laCostituzione.info*, 25 luglio 2020; A. SOMMA, *Commissariare il parlamento. Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue condizionalità (parte I)*, in *la fionda*, 11 ottobre 2021, pp. 1 ss.; ID, *Commissariare il parlamento. Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue condizionalità (parte II)*, in *la fionda*, 12 ottobre 2021, pp. 1 ss.; A. GUAZZAROTTI, *L'Unione europea, il debito pubblico e il commissariamento soft dei partiti nazionali*, in *laCostituzione.info*, 4 febbraio 2022. Sulla medesima lunghezza d'onda, si veda anche F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, cit., pp. 77 ss., la quale, in chiave critica, evoca delle similitudini tra le condizionalità introdotte dal programma straordinario di assistenza finanziaria dell'Unione europea in capo agli Stati membri maggiormente colpiti dall'emergenza pandemica e gli stringenti vincoli che la c.d. Troika (i.e., l'insieme dei rappresentanti della Commissione europea, della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale) aveva imposto agli Stati europei che, sull'orlo del *default* dovuto alla c.d. crisi dei debiti sovrani, avevano richiesto ed ottenuto gli aiuti economici da vari organismi finanziari sovranazionali (MESF, FESF, MES).

La parte più consistente dei contributi finanziari stanziati nell'ambito del NGEU verrà distribuita dal già menzionato *Recovery and Resilience Facility* (RRF – Dispositivo per la ripresa e la resilienza), la cui dotazione totale, alimentata attraverso l'emissione di appositi titoli europei<sup>12</sup>, ammonta a 672,5 miliardi di euro, così suddivisi: 312,5 miliardi in sovvenzioni a fondo perduto (*grant*) e 360 miliardi in prestiti (*loan*) a tassi agevolati da restituire<sup>13</sup>.

Per comprendere il funzionamento di questo strumento dalla portata eccezionale è decisivo muovere dalla sua base giuridica, ossia il Regolamento (Ue) 2021/241<sup>14</sup>. Si tratta di un atto del Parlamento europeo e del Consiglio, approvato il 12 febbraio 2021, sulla cui scorta i vari Paesi dell'Unione che hanno richiesto l'assistenza sovranazionale sono stati chiamati a predisporre e implementare – in un arco temporale di sei anni, dal 2021 al 2026 – ambiziosi pacchetti di investimenti strutturali oltre che di riforme ordinamentali: i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR o *Recovery Plan*)<sup>15</sup>.

Il Regolamento in parola rappresenta, in buona sostanza, una «legge cornice contenente i principi e le coordinate fondamentali» che gli Stati beneficiari dovranno

12 In questo contesto, la nuova Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, che abroga la Decisione 2014/335/UE, Euratom, avendo autorizzato la Commissione europea a contrarre eccezionalmente prestiti sui mercati di capitali fino a 750 miliardi di euro, ha rappresentato il perno fondamentale per il finanziamento della strategia adottata dall'Unione europea al fine di superare la crisi pandemica. La novità è sottolineata da R. CHRISTIE, G. CLAEYS, P. WEIL, *Next Generation EU borrowing: a first assessment, Bruegel Policy Contribution*, Issue n. 22/21, pp. 1 ss. Per un'analisi dei lineamenti fondamentali della Decisione sulle risorse proprie v. anche A. SOMMA, *Il bilancio dell'Unione europea tra riforma del sistema delle risorse proprie e regime delle condizionalità*, in *DPCE online*, n. 4/2018, pp. 873 ss. Preme peraltro rammentare come, con pronuncia del 15 aprile 2021, il Secondo Senato del Tribunale costituzionale federale tedesco abbia preso posizione al riguardo, respingendo l'istanza d'urgenza volta a impedire l'entrata in vigore della legge federale di ratifica della predetta Decisione sulle Risorse Proprie, ma dichiarando, al contempo, ammissibile e non manifestamente infondato il ricorso diretto di costituzionalità presentato insieme all'istanza. Cfr. BVerfG, 2 BvR 547/21, 15 aprile 2021. La vicenda è stata ampiamente commentata in dottrina, sia qui sufficiente rinviare a M. BONINI, *Il Bundesverfassungsgericht tedesco e la legge federale di ratifica della «Decisione sulle Risorse Proprie» dell'Unione europea: ancora una volta, una pronuncia problematica nel nome del sindacato sugli atti ultra vires?*, in *DPCE online*, n. 1/2021, pp. 2759 ss.; A. DE PETRIS, *Gli strumenti europei di finanziamento dell'emergenza COVID all'esame di Karlsruhe*, in *Rivista di diritti comparati*, 6 maggio 2021; M. SIMONCINI, *Le scelte chiave sul futuro dell'Europa. Il Next Generation EU alla prova della Corte costituzionale tedesca*, in *Luiss Open*, 6 maggio 2021.

13 Cfr., art. 6 RRF. Per un'analisi dell'impatto macroeconomico dei fondi stanziati nell'ambito del NGEU per l'Italia, si rinvia a R. CANELLI, G. FONTANA, R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA, *L'efficacia del Next Generation EU per la ripresa dell'economia italiana*, in *Economia e Politica*, 17 marzo 2021.

14 Su cui, diffusamente, E. CAVASINO, *L'autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2021, pp. 47 ss.; V. MANZETTI, *Dalle origini all'attuale PNRR: spunti e riflessioni*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2021, pp. 129 ss.

15 In merito ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza si sta sviluppando un vivace dibattito dottrinale. Tra i molti contributi già pubblicati, limitandosi alla letteratura in lingua italiana, qui si segnalano: L. BARTOLUCCI, *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, in *School of Government Policy Brief*, n. 47/2021, pp. 1 ss.; ID, *Sull'inopportunità di intraprendere un percorso di riforma del procedimento legislativo in tempo di Next generation EU*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2021, pp. 133 ss.; S. FABBRINI, *La governance*

seguire per ottenere l'elargizione delle ingenti somme di denaro europeo<sup>16</sup>. Conviene, dunque, soffermarsi sulle principali prescrizioni contenute nel *Recovery and Resilience Facility* che, come si avrà modo di vedere più analiticamente nel prosieguo, impongono ai Paesi dell'Unione delle strette condizionalità, essenzialmente suddivisibili secondo due differenti momenti temporali:

i) condizionalità *ex ante*, con riferimento alla fase di elaborazione dei *Recovery Plan* nazionali;

ii) condizionalità *in itinere*, con riguardo al momento attuativo di quanto precedentemente pianificato<sup>17</sup>.

### 3. Le condizionalità *ex ante*: la fase di elaborazione.

Partendo dall'analisi delle condizionalità *ex ante*, ossia dal contesto europeo che faceva da sfondo all'*iter* di scrittura dei PNRR, occorre anzitutto osservare come la fase ideativa di tali Piani nazionali, le cui riforme strutturali vengono concepite come contropartita per l'assistenza finanziaria, si sia indubbiamente incrociata con l'operato proprio della *governance* dell'Unione europea, venendo giocoforza influenzata dalle linee di indirizzo promananti da quest'ultima<sup>18</sup>.

Il 17 settembre 2020, la Commissione europea ha reso, infatti, note le prime linee guida per la predisposizione dei Piani di ripresa, cui ha fatto seguito, il 21 dicembre 2020, la pubblicazione di alcuni modelli di orientamento settoriali per assistere i vari Paesi nella stesura dei loro *Recovery Plan*, in conformità alle previsioni europee in materia di aiuti di Stato<sup>19</sup>. Successivamente, il 12 febbraio 2021 è stato approvato il citato Regolamento istitutivo del *Recovery and Resilience Facility*. Proprio per tale

*del PNRR e il governo dell'Italia*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 giugno 2021; M. FERRARA, *Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte*, in *Orizzonti del Diritto pubblico*, 14 giugno 2021; R. IBRIDO, *Le Camere esaminano il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e chiedono un rafforzamento degli strumenti di controllo parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti, Raccordi parlamentari Italia-Ue*, n. 2/2021; C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 139 ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 199 ss.; S. STAIANO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, n. 14/2021, pp. iv ss.; A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, pp. 148 ss. In chiave politologica, v. anche M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2021, pp. 405 ss.

<sup>16</sup> Così, testualmente, A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2021, p. 236.

<sup>17</sup> A. BARAGGIA, M. BONELLI, *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, in *German Law Journal*, n. 23/2022, pp. 154-155. Alcuni spunti in merito anche in L. MELICA, *"Whereas this is a moment of truth for the Union that will determine its future"*. *Tra atti e parole delle Istituzioni europee nella lotta contro la pandemia*, in *DPCE online*, n. 2/2020, pp. 2265 ss.

<sup>18</sup> Lo sostiene A. SOMMA, *L'Europa tra momento hamiltoniano e momento Polanyi*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2021, p. 3.

<sup>19</sup> Commissione europea, *Staff Working Document*, SWD (2020) 205 final, 17 settembre 2020.

ragione, nel gennaio 2021 la Commissione europea era intervenuta nuovamente aggiornando la precedente versione delle linee guida, al fine di allinearla al testo dell'accordo sulla proposta di Regolamento<sup>20</sup>.

L'art. 18 RRF ha disposto, in particolare, che i Piani nazionali dovessero essere debitamente motivati e giustificati attraverso una minuziosa serie di spiegazioni da cui risultasse evidente la coerenza di «*milestone*» (traguardi, di carattere qualitativo), «*target*» (obiettivi, di carattere quantitativo) e «*timetable*» (calendario indicativo) tanto con le priorità europee contemplate nei sei pilastri dello stesso *Recovery and Resilience Facility* – tra cui spiccano *green economy* e digitalizzazione – quanto con le *Country Specific Recommendations* espresse, nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, dal Consiglio su proposta della Commissione europea nel 2019 e nel 2020<sup>21</sup>. Si tratta dunque di una sorta di vincoli *ad hoc* rivolti ai singoli Stati dell'Unione<sup>22</sup> che, all'Italia, impongono, tra le altre cose, di:

- perseguire politiche finalizzate a «conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito»<sup>23</sup>;
- «migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali»<sup>24</sup>;
- «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione»<sup>25</sup>;

<sup>20</sup> Commissione europea, *Staff Working Document*, SWD (2021) 12 final, 22 gennaio 2021.

In proposito, cfr. almeno M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2021, pp. 1 ss., il quale riflette approfonditamente sull'influenza giocata dalla dimensione europea nella fase di stesura dei vari PNRR nazionali.

<sup>21</sup> C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, cit., p. 772; G. RIVOCCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2020, p. 32.

<sup>22</sup> Definite anche «condizionalità specifiche per Paese». In questo senso F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, p. 46. Sulle *Country Specific Recommendations* e sul loro seguito cfr. le analisi di 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, pp. 1491 ss.; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, pp. 351 ss. In relazione, poi, al c.d. «semestre europeo», istituito in risposta alla crisi economico-finanziaria dall'art. 2-bis del Regolamento (CE) n. 1466/1997, come modificato dal Regolamento (UE) n. 1175/2011, oltre che, più in generale, al coordinamento delle politiche economiche a livello dell'Unione europea, si vedano, almeno, G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011, pp. 1 ss.; L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria (e il rapporto con il Semestre europeo)*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1/2019, pp. 103 ss.; R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1/2020, pp. 114 ss.; S. BEKKER, *The European Semester: understanding an innovative governance model*, in P.J. CARDWELL, M.P. GRANGER (eds.), *Research Handbook on the Politics of EU Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2020, pp. 67 ss.

<sup>23</sup> Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 2020/C 282/12, 26 agosto 2020, punto 1.

<sup>24</sup> Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 2020/C 282/12, 26 agosto 2020, punto 1.



- «affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza»<sup>26</sup>.

In estrema sintesi, alla luce di tutte queste «rime obbligate» dettate dal livello sovranazionale, cui i Paesi finanziariamente assistiti avrebbero in ogni caso dovuto conformarsi al fine di accedere alle risorse economiche europee, si può notare come gli spazi di manovra nazionali nella scrittura dei *Recovery Plan* risultassero già *ab origine* sensibilmente circoscritti<sup>27</sup>.

#### **4. Le condizionalità *in itinere*: la fase di implementazione.**

Descritte sinteticamente le condizionalità concepite come prodromiche rispetto all'elaborazione dei vari *Recovery Plan*, occorre, ora, analizzare le specifiche condizionalità *in itinere*, relative cioè alla successiva fase di implementazione dei Piani nazionali di ripresa.

A questo riguardo, se indubbiamente gli Stati economicamente assistiti non hanno goduto di piena libertà nell'elaborare i propri PNRR, nella misura in cui le linee di fondo delle loro politiche di ripresa risultavano già sostanzialmente pre-determinate

---

25 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, 2020/C 282/12, 26 agosto 2020, punto 4.

26 Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione sul Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, 2019/C 301/12, 5 settembre 2019, punto 3.

27 Così G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 369. In senso analogo F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, cit., pp. 43 ss. Sulle linee di indirizzo europee, concepite come punto di riferimento obbligato per il momento ideativo dei *Recovery Plan* nazionali, riflette anche N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, in *Amministrazione in cammino*, 5 gennaio 2022, p. 11, il quale evidenzia che queste e, soprattutto, le *Country Specific Recommendations* «non rappresentano certo occhiate indicazioni provenienti dai “burocrati di Bruxelles”, bensì linee di indirizzo politico che qualunque Governo dotato di buon senso e non vittima dei veti incrociati dovrebbe perseguire con convinzione, in nome dell'interesse nazionale e della stessa competitività del mercato comune europeo. Non è un caso che i temi della crescita economica e della riduzione del debito pubblico vi compaiano in modo quasi ossessivo, accanto alla riforma della pubblica amministrazione, alla riduzione della durata dei processi civili, alla lotta all'evasione fiscale, e così via». Su questo profilo insistono, inoltre, G. TONIOLO, *Next Generation EU: Una condizionalità virtuosa*, in *School of European Political Economy Policy Brief*, n. 33/2020, pp. 1 ss., che discorre espressamente di una «condizionalità virtuosa»; nonché E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2020, pp. 151 ss., la quale ragiona di una «condizionalità utile», in quanto non collegata a politiche di austerità e restrizione della spesa pubblica. Evidenzia, poi, le differenze tra le condizionalità dell'austerità previste negli anni della passata crisi dell'Eurozona e quelle introdotte nell'ambito dei fondi del NGEU: M. GOLDMANN, *The European Economic Constitution after the PSPP Judgment: Towards Integrative Liberalism?*, in *German Law Journal*, n. 21/2020, p. 1072. Più in generale, sulle politiche di *austerity* che hanno caratterizzato la risposta dell'Unione europea alla crisi dell'Eurozona, cfr., almeno, G. PITRUZZELLA, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012, pp. 427 ss.

dal livello sovranazionale, si può preliminarmente rilevare come considerazioni sostanzialmente analoghe valgano pure per il momento attuativo di quanto pianificato, per lo più governato in sede europea<sup>28</sup>.

L'«attrice protagonista» dell'intero processo di *enforcement* dei PNRR è in effetti la Commissione europea, che riveste un ruolo del tutto nodale nell'erogazione delle risorse dell'Unione<sup>29</sup>. Essa, avvalendosi del Comitato economico e finanziario, si occupa, in particolare, di verificare capillarmente il «conseguimento soddisfacente» degli impegni assunti dai vari Stati beneficiari, al quale è legata l'elargizione degli aiuti finanziari su base semestrale (art. 24, par. 3, RRF)<sup>30</sup>.

In questo contesto di costante monitoraggio, la Commissione europea dispone peraltro della possibilità di attivare, autonomamente o assieme al Consiglio, una sorta di «meccanismo sanzionatorio»<sup>31</sup> che si traduce nella *sospensione parziale ovvero totale* degli impegni e dei pagamenti, *non solo* nell'ipotesi in cui il Paese abbia disatteso il raggiungimento dei già menzionati *milestone* e *target* (art. 24, par. 6, RRF), *ma anche* nell'ipotesi in cui abbia violato quanto richiesto dalle regole europee sulla «sana governance economica» (art. 10 RRF)<sup>32</sup>. Il *Recovery and Resilience Facility* opera, infatti, uno stretto collegamento tra i PNRR e le *fiscal rules* introdotte a partire dal Trattato di Maastricht e dal successivo Patto di stabilità e crescita, subordinando le

28 In merito v. le riflessioni di M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, cit., pp. 1 ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. 1 ss.

29 G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 115. In questo senso anche F. COSTAMAGNA, M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation?: The EU Recovery Plan*, in *Verfassungsblog*, 30 maggio 2020.

30 Cfr., anche per ulteriori indicazioni, P. CASALINO, *La fase di prima attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio e controllo; principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5/2021, pp. 12 ss.; L. BALDINI, *I sistemi di controllo e di monitoraggio sull'utilizzo del Recovery Fund*, in B.G. MATTARELLA, L. FIORENTINO, M. CARDONE (a cura di), *La gestione del Recovery Plan. Le amministrazioni pubbliche tra esigenze di riforma e problemi applicativi*, *Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, 2021, pp. 117 ss.

31 Così, testualmente, P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, cit., p. 148. Sull'articolata procedura a carattere sanzionatorio introdotta dal *Recovery and Resilience Facility*, tale da conferire un elevato coefficiente di obbligatorietà alle condizionalità europee, si soffermano anche F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021; F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, p. 60. Più in generale, a proposito della prassi delle organizzazioni finanziarie internazionali di imporre tipologie sanzionatorie di carattere economico, v., per tutti, L. PICCHIO FORLATI, *The Legal Core of Economic Sanctions*, in L. PICCHIO FORLATI, L.A. SICILIANOS (eds.), *Les sanctions économiques en droit international*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004, pp. 99 ss.

32 Cfr., in merito, art. 24 RRF, dedicato alle «Regole concernenti il pagamento, la sospensione e la risoluzione degli accordi riguardanti i contributi finanziari e i prestiti», il quale dispone, tra le altre cose, che il mancato raggiungimento dei menzionati *milestone* e *target* può condurre perfino alla risoluzione degli accordi stipulati tra la Commissione europea e lo Stato beneficiario, oltre al recupero integrale dei finanziamenti erogati dall'Unione europea.

erogazioni europee all'adozione di idonee azioni correttive di eventuali disavanzi pubblici nonché squilibri macroeconomici eccessivi<sup>33</sup>.

Insomma, avendo riguardo alle condizionalità *in itinere* cui l'assistenza finanziaria risulta soggetta, non vi è dubbio che esse siano numerose e penetranti, segno evidente della presenza crescente dell'Unione europea in seno all'architettura costituzionale degli Stati membri<sup>34</sup>. In questo senso, la vastità dell'azione coperta dal *Recovery and Resilience Facility*, sebbene non esaurisca l'intera attività decisionale che i pubblici poteri potranno porre in essere da qui al 2026, è senz'altro tale da influenzare uno spettro assai ampio di politiche domestiche, occupando un cronoprogramma fittissimo, dove tutto è già significativamente condizionato nell'*an*, nel *quando* e nel *quomodo*<sup>35</sup>.

## 5. Epilogo: la compartecipazione alla formazione del «vincolo esterno».

In considerazione di quanto precede, si potrebbe essere potenzialmente tentati di concludere che le condizionalità europee di ripresa e resilienza risultino, in fin dei conti, del tutto coerenti con quel preteso commissariamento di fatto degli Stati

33 V. art. 10 RRF, rubricato «Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica». Sulle *fiscal rules* europee la letteratura è sterminata. Si vedano almeno: G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012, pp. 1 ss.; C. CARUSO, M. MORVILLO, *Economic governance and budgetary rules in the European context: a call for a new european constitutionalism*, in *Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2014, pp. 699 ss.; R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Il Mulino, Bologna, 2015; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, FrancoAngeli, Milano, 2016; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016. Al riguardo, preme peraltro rimarcare come, già a valle della crisi dei debiti sovrani, ma ancor di più a seguito dell'emergenza pandemica, si siano alzate numerose voci, dal mondo accademico, istituzionale e politico, per sostenere che la *governance* economica dell'Unione europea e, in particolar modo, il Patto di stabilità e crescita, debbano essere profondamente riformati. Sulle varie proposte di riforma avanzate in dottrina, cfr., da ultimo, G. AMATO, F. BASSANINI, M. MESSORI, G.L. TOSATO, *The new European fiscal framework: how to harmonize rules and discretion*, in *Astrid Paper*, n. 81/2021, pp. 1 ss.; S. D'ACUNTO, D. SUPPA, *Reforming Eurozone fiscal rules. A Critical Appraisal of the debate*, in A. COZZOLINO (a cura di), *Il futuro dell'Europa dopo la pandemia*, in *Futuri*, n. 15/2021, pp. 41 ss.; G. GIOIA, *Il Patto di stabilità e crescita tra sospensione e proposte di riforma. Un'occasione per ripensare le fiscal rules?*, in *Rivista di diritti comparati*, 10 maggio 2021, pp. 1 ss.; A. BOITANI, R. TAMBORINI, *Reforming the European fiscal governance. Beyond new rules*, in *School of European Political Economy Policy Brief*, n. 2/2022, pp. 1 ss.; L. BINI SMAGHI, *La Riforma del Patto di Stabilità e Crescita: Ce n'è veramente bisogno?*, in *School of European Political Economy Policy Brief*, n. 9/2022, pp. 1 ss.; F. SALMONI, *La riforma del patto di stabilità e crescita: un'occasione per trasformare l'Europa o un maquillage per l'austerità che verrà?*, cit., pp. 46 ss.

34 Così F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., p. 69. In senso analogo anche A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Come l'Europa è divenuta un dispositivo neoliberale irrimediabile*, in E. MOSTACCI, A. SOMMA (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Rogas, Roma, 2021, pp. 236 ss.

35 In proposito, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, p. v.

beneficiari dell'assistenza finanziaria, di cui si ragionava in apertura del contributo<sup>36</sup>. Per essere più espliciti, la ricorrenza, tanto nella fase di ideazione quanto in quella di successivo *enforcement* dei *Recovery Plan* nazionali, di pervasivi vincoli al cui rispetto viene subordinata l'erogazione dei contributi sovranazionali – ai quali i Paesi europei non potrebbero permettersi di rinunciare, pena un ulteriore aggravamento della loro esposizione debitoria – potrebbe ritenersi senz'altro in linea con la convinzione di un'inaccettabile ingerenza dell'Unione europea nella politica interna degli Stati assistiti. Un'ingerenza che, oltretutto, «non si esaurirebbe in un unico atto, ma si prolungherebbe in avanti, con la conseguenza di vincolare per definitività e ricorsività, non le sole forze di maggioranza dell'oggi – cogenza legittima avendo promosso la fase ascendente del *Recovery* – ma anche quelle del domani, tenute ugualmente a rispettare detti impegni»<sup>37</sup>.

In realtà, una simile ricostruzione non persuade per una ragione di fondo, pacifica ma imprescindibile: quella relativa al ruolo cruciale svolto dai Paesi membri in seno all'architettura istituzionale dell'Unione europea<sup>38</sup>.

In altri termini, sicuramente nell'attuale frangente *post-emergenziale* le politiche strategiche di ripresa economica si configurano come il prodotto anche, in misura significativa, dell'azione delle istituzioni europee<sup>39</sup>. Se queste non venissero incluse nell'analisi, ben difficilmente si avrebbe un quadro corretto di come tali *policies* si articolano nelle more dell'attuazione dei *Recovery Plan*. Tuttavia, questa constatazione, del tutto condivisibile, non deve far pensare che il contributo degli organi costituzionali nazionali alla loro determinazione sia venuto meno: non si

36 Alcuni spunti in merito in D. DI CESARE, *Virus sovrano? L'asfissia capitalistica*, Bollati Boringhieri, Torino, 2020, pp. 15 ss.; A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Bari-Roma, 2021, spec. pp. 140 ss.

37 In questo senso, espressamente, G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., p. 117. In termini assai netti, cfr. anche A. SOMMA, *Come il Mes, anche il Recovery Fund ha le condizionalità*, in *Micromega-online*, 26 luglio 2020; A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», cit., p. 260.*

38 Sottolinea il fondamentale ruolo assunto dai Governi nazionali nella dimensione europea e, in particolare, nelle sedi istituzionali dell'UE, in cui è emersa la necessità di promuovere politiche pubbliche espressamente indirizzate al contrasto della crisi pandemica, F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p. 32. Per un quadro d'insieme v. anche N. LUPO, *Il Governo italiano settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 174, il quale evidenzia come il Governo italiano e, più in generale, tutti i Governi degli Stati membri siano chiamati a esercitare quotidianamente una cospicua quota della propria attività, svolgendo un ruolo cruciale, in seno alle istituzioni dell'Unione europea.

39 Mette in luce gli articolati rapporti intercorrenti tra le istituzioni italiane e quelle europee nell'attuale frangente di ripresa economica: L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *Astrid rassegna*, n. 17/2020, pp. 4 ss. In questa prospettiva, cfr. anche M. FISCARÒ, *Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values*, in *European Papers*, Vol. 4, No. 3, 2019, pp. 695 ss.

deve, cioè, incorrere nell'equivoco di ritenere che le scelte sovranazionali siano qualcosa di nettamente distinto e separato dagli ordinamenti interni<sup>40</sup>.

A ben vedere, infatti, il processo decisionale che, per un verso, ha condotto all'adozione del *Recovery and Resilience Facility* e che, per altro verso, governerà l'erogazione delle risorse finanziarie segue la consueta impostazione governocentrica che connota la *governance* economica europea, dominata dall'esecutivo bicefalo, Consiglio e Commissione europea<sup>41</sup>. Si tratta, segnatamente, di istituzioni in cui i Governi nazionali esercitano un peso decisivo (come nel caso del Consiglio) o comunque assai rilevante (come nei gruppi di lavoro della Commissione europea), a nome e in rappresentanza dei Paesi di appartenenza, nella programmazione, nella negoziazione e nella determinazione di tutte le varie politiche europee<sup>42</sup>. Sicché, gli Stati beneficiari dell'assistenza finanziaria, tutt'altro che *bypassati* dall'Unione, partecipano pienamente al processo di ripresa europeo e ai connessi circuiti decisionali che in ambito sovranazionale si sviluppano<sup>43</sup>.

In buona sostanza, quindi, il *Recovery and Resilience Facility*, nel delineare quello che a pieno titolo è stato definito un «maxi procedimento euro-nazionale»<sup>44</sup> di

40 In merito v. A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», cit.*, p. 260, la quale rimarca come questo equivoco abbia «fatto spesso comodo ai governi in diversi frangenti per scaricare la responsabilità a livello europeo di scelte impopolari».

41 Al riguardo è stato, peraltro, correttamente osservato come questo processo decisionale, dominato da Consiglio e Commissione europea, non abbia affatto esaurito l'intero *spatium deliberandi*, avendo lasciato sensibili margini di azione al Parlamento europeo, il quale, lungi dall'essere messo ai margini del dialogo politico, si è mostrato «parte attiva della discussione, della modifica e infine dell'approvazione del contenuto dispositivo del Reg. UE 2021/241 occupando gli spazi che la procedura co-decisoria col Consiglio consentiva». Lo evidenzia, tra gli altri, G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 369. Sotto questo profilo si vedano anche, diffusamente, E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2021, pp. 353 ss.; M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation Eu*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, pp. 337 ss.

42 N. LUPO, *Il Governo tra Roma e Bruxelles*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 195 ss. In tale contesto non va nemmeno dimenticato il ruolo svolto dai cittadini degli Stati membri, chiamati ad esprimersi e a influire nella fase di avvio del circuito decisionale, «tanto a livello europeo, per l'elezione del Parlamento europeo (elezione che, indirettamente, incide altresì sulla nomina del Presidente della Commissione europea), quanto a livello nazionale, per l'elezione del relativo Parlamento e talvolta altresì per l'elezione del Capo dello Stato». Così, testualmente, R. IBRIDO, N. LUPO, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 35.

43 In questo senso N. LUPO, *Il Governo italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, pp. 944-948, il quale, nell'osservare che i Governi degli Stati membri operano in due sedi, una nazionale ed una sovranazionale, cita una frase di Federica Mogherini: «l'Italia ha due capitali, Roma e Bruxelles», con l'intento di rimarcare come «Il riconoscimento di un solo Governo, che ha sede e agisce contemporaneamente in due capitali, in due contesti istituzionali, e quindi di forme di governo europee e nazionali strettamente intrecciate, che danno origine ad un sistema parlamentare euro-nazionale, consente di inquadrare e di comprendere assai meglio le dinamiche che in questi anni si sono sviluppate, sia a livello nazionale, sia a livello europeo».

44 Impiega questa felice espressione N. LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: le lezioni che si possono trarre dalla legge n. 421 del 1992 (anche ai fini dell'attuazione del PNRR)*, cit., p. 15. V., in merito, anche G. PICCIRILLI, *Il PNRR come*

elaborazione e di implementazione dei vari PNRR, ci consegna un'impostazione soggettivamente complessa della funzione di *indirizzo politico*, distribuita tra più centri di autorità: un circuito osmotico che, in coerenza con l'art. 10 TUE, si alimenta delle molteplici relazioni e procedure che legano gli attori nazionali a quelli dell'Unione<sup>45</sup>.

Volendo trarre le fila del discorso, pare difficilmente revocabile in dubbio che le condizionalità europee di ripresa e resilienza configurino uno stringente «vincolo esterno»<sup>46</sup> alle decisioni di *policy* degli Stati assistiti, che importa per essi, inevitabilmente, un qualche grado di coercizione ad attuare dettami sovranazionali in cambio di aiuti finanziari, di fatto difficilmente rinunciabili a fronte della grave emergenza economica che l'epidemia da Covid-19 ha provocato<sup>47</sup>. Ciononostante l'impressione generale è che un simile vincolo, lungi dal determinare una forma velata di sostituzione dell'Unione ai suoi Stati membri, debba pur sempre essere inquadrato come frutto di scelte non esclusivamente europee, ossia di opzioni

---

*procedimento euro-nazionale e l'impatto sulla forma di governo italiana*, in *Ciclo di seminari sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Luiss School of Government, Roma, 7 marzo 2022. Più in generale, sulla nozione di «sistema parlamentare euro-nazionale», cfr., *ex multis*, A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, pp. 1 ss.

45 L'applicabilità della nozione di *indirizzo politico* con riferimento all'Unione europea è tutt'altro che pacifica. Tra coloro che ne fanno uso, cfr. R. IBRIDO, N. LUPO, *“Forma di governo” e “indirizzo politico”: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., pp. 30 ss. Al riguardo R. IBRIDO, *Oltre le “Forme Di Governo”. Appunti in tema di “assetti di organizzazione costituzionale” dell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 4., evidenzia che «la tendenza a proiettare meccanicamente determinati concetti fuori dal loro campo naturale di applicazione comporta il rischio di sottovalutare le specificità di scopo, di funzionamento e di architettura istituzionale dell'Unione europea». In questo senso, v. anche L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, n. 6/1996, 1031, a detta del quale l'Unione europea «non rientra in nessun modello concettuale precostituito, bensì delinea da sé i propri schemi, che vanno giudicati in vista della loro intrinseca efficienza e non già per la loro rispondenza ad alcun figurino giuridico o politologico».

46 In merito alle condizionalità macroeconomiche quale espressione di un vincolo esterno, v. A. SOMMA, *Inasprire il vincolo esterno. Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme*, in *Economia e Politica*, 2 gennaio 2020, p. 2. Più in generale, sulla teoria del vincolo esterno, inteso come strumento per imporre all'Italia gli investimenti e le riforme necessari, altrimenti irrealizzabili a causa dell'inadeguatezza della classe politica italiana, non si può non rinviare alla ricostruzione operata da uno dei suoi più ferventi sostenitori, Guido Carli: cfr., G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Bari-Roma, 1993, pp. 3 ss. Per un'interpretazione critica del vincolo esterno, v., inoltre, G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del Convegno di studi (Padova, 19-21 giugno 2003)*, Cedam, Padova, 2004, pp. 114 ss.; A. MANGIA, *Vincolo esterno e Costituzione funzionale*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2018, pp. 5 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Sovranità statale e vincolo finanziario. Potere pubblico e potere privato nel governo degli Stati europei*, in *Diritto costituzionale*, n. 2/2018, pp. 85 ss. Esalta, invece, la funzione del vincolo esterno, in riferimento ai fondi stanziati nell'ambito del NGEU, 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, pp. 1 ss.

47 F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, cit., p. 77. Del resto, nelle parole di uno dei maggiori studiosi della condizionalità come strumento di *governance*, Frank Schimmelfennig, la condizionalità viene definita come un meccanismo di «reinforcement by reward», così, espressamente: F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER, *Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe*, in F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2005, pp. 1 ss.

concertate e condivise anche con gli Stati beneficiari dell'assistenza<sup>48</sup>: risultato, in ultima istanza, di una certa unità di intenti, di un tendenziale *idem sentire* di obiettivi e finalità tra livelli nazionali e sovranazionale, nell'ottica di quello che – a torto o a ragione – è stato esaltato come l'«*Hamiltonian moment*» della storia dell'integrazione europea<sup>49</sup>.

---

48 Insiste sul punto N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2019, pp. 175 ss. Di una sovranità europea condivisa, in relazione alle politiche macroeconomiche, discorre inoltre F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, pp. 1428 ss. Al riguardo, ancora, L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, cit., pp. 154 ss., osserva correttamente che «in un sistema integrato come l'Unione europea, le reazioni all'emergenza – sul piano economico-finanziario – devono necessariamente essere lette in modo congiunto, analizzando insieme le risposte che sono state date dai singoli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione europea. Queste ultime, infatti, non si possono considerare slegate da quelle nazionali, posto che ci si trova ormai in un ambiente nel quale vige una Costituzione composita europea, strutturata in procedimenti euro-nazionali di bilancio».

49 Il virgolettato è tratto dalla dichiarazione dell'allora Vice-Cancelliere tedesco Olaf Scholz, il quale, in un'intervista resa il 19 maggio 2020 al settimanale *Die Zeit*, aveva immaginato che, attraverso l'emissione di *bonds* comuni da parte della Commissione europea, ossia mediante una condivisione del debito necessario per finanziare il NGEU, sia pure basata su stringenti condizionalità di spesa, si stesse vivendo un vero e proprio «momento hamiltoniano», in grado di porre le fondamenta per giungere nel tempo a una politica fiscale e di bilancio finalmente accentrata. Si allude, in particolare, alla proposta di Alexander Hamilton, Segretario al Tesoro americano, di mutualizzare il debito accumulato dalle 13 *ex* colonie britanniche durante la lotta per l'indipendenza dal Regno Unito. Proposta che, approvata nel 1790, gettò le basi dell'unità fiscale della nascente Federazione degli Stati Uniti d'America. Cfr., in proposito, F. SAITTO, *No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2013, pp. 641 ss. Sul punto, peraltro, la dottrina appare tendenzialmente divisa. Tra gli autori che paiono, in qualche misura, accostare l'attuale fase di ripresa e resilienza europea ad una sorta di «momento hamiltoniano», si possono richiamare A. SANDULLI, *Le relazioni fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2020, p. 409, che definisce il Next Generation EU «il primo passo concreto verso l'unione fiscale», nonché F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 916, il quale, in riferimento alla risposta sovranazionale alla crisi pandemica, discorre espressamente di «un cambio di paradigma da parte dell'Unione in relazione al ruolo dell'intervento pubblico nell'economia». V. *contra*, invece, S. FABBRINI, *Il Recovery Fund e l'unione fiscale*, in *Il Sole24 ore*, 23 maggio 2020 nonché in *Luiss Open*, che avvicina lo strumento non ad Alexander Hamilton, bensì ad Albert Gallatin (Segretario al Tesoro americano, 1801-1814), il quale escogitò i c.d. *grants-in-aid* diretti a condizionare gli Stati sovvenzionati al perseguimento degli specifici obiettivi federali. In termini critici, anche, O. CHESSA, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, pp. 96 ss.