

Il *NGEU* ha rappresentato uno spartiacque nella forma di governo e nella forma di Stato dell'Unione europea. Per anni, discuteremo su quale sarà il suo lascito e già abbiamo segnali di un "metodo PNRR" utilizzato per raggiungere una maggiore integrazione dell'Unione, laddove essa non riesce ad essere raggiunta attraverso una modifica del funzionamento delle istituzioni. I contributi raccolti in questo libro ripercorrono alcune delle orme del *NGEU*, in particolare sulla governance economica europea, e si soffermano su alcune delle principali conseguenze sull'assetto costituzionale nazionale e europeo. Da diverse prospettive, emerge una comune riflessione che l'Unione europea, negli ultimi anni e per diversi motivi, ha nei fatti intrapreso un percorso imprevisto verso una maggiore integrazione, ma che la volontà degli Stati membri è ancora lontana da un obiettivo di una dimensione definitivamente politica dell'Unione, dovendo per questa accettare ciò che nessun di loro è intenzionato anche solo a immaginare.

SERENA SILEONI è professore associato in diritto costituzionale all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli e *task leader* della cattedra Jean Monnet NextGEUOrder.

ISBN 979-12-5511-020-0



9 791255 110200



QUADERNI DELLA RICERCA • 29
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
ED ECONOMICHE



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



S. SILEONI WHAT'S NEXT AFTER NEXT
IL LASCITO DEL NGEU NELLE POLITICHE FISCALI E NEL FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE

WHAT'S NEXT AFTER NEXT

IL LASCITO DEL *NGEU*
NELLE POLITICHE FISCALI
E NEL FUNZIONAMENTO
DELLE ISTITUZIONI
EUROPEE

a cura di
Serena Sileoni



SUOR ORSOLA
BENINCASA
UNIVERSITÀ EDITRICE



QUADERNI DELLA RICERCA • 29

Collana diretta da
Lucio d'Alessandro

Comitato scientifico
Tommaso Edoardo Frosini
Enricomaria Corbi
Paola Villani
Natascia Villani



QUADERNI DELLA RICERCA • 29

Collana diretta da

Lucio d'Alessandro

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICHE



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Il volume si inserisce tra le attività della Cattedra Jean Monnet *European Order after the Next Generation EU (NextGEUOrder)*, istituita presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli nell'ambito del programma Erasmus+ della Commissione europea

Redazione

Luciana Trama

Impaginazione

Uliva Foà

Progetto grafico e copertina

Flavia Soprani

Realizzazione e stampa

Carmine Marra

© Università degli Studi Suor Orsola Benincasa, Napoli 2025

Tutti i diritti sono riservati

Il libro è concesso in licenza in base alla licenza internazionale

Creative Common Attribution 4.0 CC-BY-NC-ND.

Tutti i dettagli sulla licenza sono disponibili su: creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0.

Accesso gratuito del libro all'indirizzo: universitypress.unisob.na.it.

La proprietà intellettuale dei singoli contributi resta degli autori.

ISBN 979-12-5511-020-0

WHAT'S NEXT AFTER NEXT

Il lascito del NGEU nelle politiche fiscali
e nel funzionamento delle istituzioni europee

a cura di
Serena Sileoni



SUOR ORSOLA
BENINCASA
UNIVERSITÀ EDITRICE

Sommario

- 7 SERENA SILEONI
Introduzione
- 15 DAVIDE DE LUNGO
*Osservazioni sui recenti sviluppi del
costituzionalismo europeo, fra condizionalità,
sussidiarietà e proporzionalità*
- 33 NICOLA ROSSI
*Il futuro dell'Unione europea:
La nuova governance fiscale europea*
- 51 MARCELLO D'AMATO
*Il debito pubblico italiano nella Cattedrale
e architettura istituzionale europea:
credibilità, aspettative e governance
multilivello*
- 65 GINEVRA BRUZZONE
*I Piani di riforme e investimenti nella nuova
governance economica europea*
- 91 ROSALBA FAMÀ
*Il bilancio europeo post-pandemia:
tra novità e frizioni*

- 121 ALDO IANNOTTI DELLA VALLE
Gli effetti del PNRR sulle fonti del diritto
- 153 MARIANNA DI STEFANO
*Il Next Generation EU: un nuovo modo
di intendere l'Europa, tra principi generali
e nuove attribuzioni*
- 177 LUCA MARIANTONI
*Prime forme di stabilizzazione
del Next Generation EU: la strategia
di finanziamento diversificata
come metodo di finanziamento unico
dei programmi di assistenza finanziaria*
- 227 CHIARA SAGONE
*Next Generation EU e superamento dei divari
territoriali*
- 265 ANTONIO BORGHETTI
*Genesi della magistratura tributaria:
dal PNRR alla sua costituzionalizzazione*
- 287 GIACOMO ANTONIO LOMBARDI
*Next Generation EU, PNRR e settore culturale:
profili critici dell'attuazione
e il caso di Wikipedia*
- 323 AUTORI

Serena Sileoni
Introduzione

Nel documento contenente gli orientamenti politici per la Commissione europea 2024-2029, la due volte presidente Ursula von der Leyen ha menzionato l'intenzione di trarre «insegnamento dall'esperienza di Next-GenerationEU, che ha dimostrato come il bilancio possa essere collegato a riforme che rafforzano lo Stato di diritto», dichiarando di voler allargare il regime generale di condizionalità a tutti i fondi dell'Unione¹.

E infatti, la proposta della Commissione per il nuovo quadro di bilancio pluriennale si basa su una gestione nazionale della spesa secondo una programmazione unitaria ma flessibile, che possa superare la frammentazione dei diversi fondi europei: non ci sarebbero più vincoli a monte per la distribuzione delle risorse, ma soglie minime per le diverse politiche il cui finanziamento dipenderebbe dal raggiungimento dei risultati, anziché dalla composizione della spesa.

Più in dettaglio, nella proposte presentata nel luglio 2025 vi è «un piano per ciascun paese contenente

¹ U. VON DER LEYEN, *La scelta dell'Europa*, p. 30.

riforme e investimenti chiave e incentrato sulle priorità comuni, compresa la promozione della coesione economica, sociale e territoriale». La nuova struttura di bilancio, per la presidente della Commissione, dovrebbe quindi essere incentrata su «accordi nazionali e regionali per investimenti e riforme» e «forgiata su priorità europee»².

Il Parlamento ha già respinto l'idea di replicare l'approccio "un piano nazionale per Stato membro" e di adottare il Dispositivo per la ripresa e la resilienza come modello per la spesa in regime di gestione concorrente dopo il 2027³. Le critiche emerse riguardano proprio la possibilità di distribuire i fondi a livello nazionale, con l'estromissione delle regioni e degli attori coinvolti nelle politiche di coesione. Ma è probabile che le critiche si allargheranno alla stessa distribuzione delle risorse, con l'aumento proposto di quelle proprie tramite l'introduzione di un'imposta comune sulle imprese di grandi dimensioni e la riallocazione di quelle già esistenti a svantaggio della politica agricola comune e della politica di coesione.

Le difficoltà che la Commissione ha già iniziato a incontrare, al principio della discussione sul nuovo bilancio pluriennale, vanno oltre il merito politico e, lette in una prospettiva di medio termine, affondano le radici nella tensione istituzionale che si è patentemente manifestata col tentativo di introdurre un trattato costituzionale per l'Europa nel 2004.

² U. VON DER LEYEN, discorso alla Conferenza sul bilancio annuale 2025, 20 maggio 2025.

³ Parlamento europeo, Risoluzione del 7 maggio 2025 su un rinnovato bilancio a lungo termine per l'Unione in un mondo che cambia, P10_TA(2025)0090, p. 1.

Da allora, la natura ermafrodita⁴ dell'Europa avrebbe oscillato tra organizzazione internazionale e sistema costituzionale, tra spinte nazionaliste e ambizioni federali non solo sul piano dell'offerta politica, ma anche su quello delle trasformazioni istituzionali. Si pensi alla Brexit che, dopo aver reso concreta la possibilità, ritenuta generalmente fino ad allora astratta, di uscita dall'Unione, è stata dovuta gestire sia sul piano dei rapporti giuridici tra UK e Europa, che sul piano della riorganizzazione interna delle istituzioni europee.

D'altra parte, si pensi alla gestione della pandemia, prima con la strategia di acquisto congiunto dei vaccini e poi con l'ideazione del *Next Generation EU*.

Proprio il NGEU ha rappresentato uno spartiacque nella forma di governo e anche nella forma di Stato dell'Unione europea, il cui lascito è ancora in corso di definizione. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza è stato «una peculiare e straordinaria estrinsecazione» di una vera e propria capacità di indirizzo politico europeo⁵. Ma non solo quello. Oltre all'allargamento e al rafforzamento della dimensione politica europea, vuoi in chiave intergovernativa vuoi in chiave sovranazionale, ha provocato un necessario ampliamento strumentale per la gestione della spesa comune, al punto tale che vi è chi ha ragionato nel senso di un passo verso una forma di Stato federale dell'Unione⁶. E ciò è avvenuto senza modifica-

⁴ Si deve questa metafora, come noto, a G. AMATO, intervento all'Associazione Italiana Costituzionalisti, convegno annuale 2005, Catania, 14-15 ottobre 2005.

⁵ Così sintetizza invece M. MELPIGNANO, *L'indirizzo politico alla prova del PNRR: le nuove prospettive del principio monocratico dell'Esecutivo*, in «Forum di quaderni costituzionali», 4 (2023), p. 245.

⁶ R. CROW, *The EU Recovery Plan: new dynamics in the financ-*

re i Trattati, ma anzi utilizzando forzature interpretative degli stessi⁷.

La questione non è solo come il NGEU e, in particolare, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza sono stati gestiti. Ma, ancor più, cosa possono rappresentare e quale eredità possono lasciare⁸.

Quando il NGEU fu approvato, la Presidente della Banca Centrale europea propose di mantenerlo «nel quadro normativo europeo così da poterlo usare di nuovo in caso di sopravvenienza di circostanze simili»⁹, come se fin da principio esprimesse una carica di potenziale precedente che, in effetti, si è poi manifestata. Alcune rilevanti iniziative successive hanno già utilizzato il metodo NGEU come precedente per un nuovo modo di distribuire e gestire le competenze, anche quelle non attribuite, e soprattutto le scelte politiche tra i governi nazionali e il governo dell'Unione, come emerge dal contributo in questo libro di Marianna di Stefano¹⁰.

ing of the EU budget, in The future of legal Europe: will we trust In it? Liber Amicorum in honor of Wolfgang Heusel, a cura di G. BARRETT, J.P. RAGEADE, D. WALLIS, H. WEIL (a cura di), Springer, Cham, 2020.

⁷ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in «Common Market Law Review», 58 (2021), pp. 635-682.

⁸ Sia consentito, su questo, il rinvio a S. SILEONI, *La riforma del Patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in «Rivista AIC», 3 (2024), pp. 281-311, ID., *Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza al Patto di stabilità*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1 (2025), pp. 73-107.

⁹ Intervista disponibile all'indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/press/pubbydate/html/index.en.html>.

¹⁰ L'espressione metodo di governo si deve in primo luogo a N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in «federalismi.it», paper - 7 settembre 2022; ID., *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 3 (2022), p. 739.

In altri termini, il NGEU si sta rivelando non solo «il più importante cambio costituzionale capitato all'UE almeno negli ultimi 10 anni»¹¹, ma un metodo di raggiungimento di una maggiore integrazione dell'Unione, proprio laddove essa non riesce ad essere raggiunta - per chiara mancanza di volontà politica - attraverso una modifica del funzionamento delle istituzioni.

E in effetti, segnali di questo metodo vi sono in primo luogo nella riforma del Patto di Stabilità, per i quali si rinvia a quanto scritto da Ginevra Bruzzone e Marcello D'Amato, ma anche in ulteriori, più specifiche iniziative, come RePowerEU o il Fondo sociale per il clima.

Certo, le evidenze più forti sarebbero quelle, appunto, della nuova *governance* economica europea e quelle del nuovo piano pluriennale di bilancio, laddove andasse nella direzione ambita dalla Commissione.

Tuttavia, per quanto riguarda il Patto di stabilità, la riforma sovrappone, come spiega Nicola Rossi nel suo capitolo, le vecchie alle nuove formule, dimostrando le comprensibili difficoltà a generalizzare un modello basato esclusivamente sulla combinazione tra «debt sustainability and national ownership»¹². Dei contrasti già emersi all'avvio della discussione del nuovo quadro pluriennale di bilancio si è invece già accennato.

Proprio le difficoltà di mutuare appieno il metodo NGEU per l'una e l'altro, insieme con quella di aprire il

¹¹ P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in «Common Market Law Review», 59 (2022), p. 470.

¹² Così M. MESSORI, *New EU fiscal rules in light of contract theory: improvements and unsolved problems*, Institute for European Policy-making, Policy Brief, gennaio 2024, p. 4.

bilancio europeo alla possibilità ordinaria di indebitamento, mostrano un comprensibile scetticismo verso il consolidamento di un metodo comune non solo di governo, ma - soprattutto - di finanziamento. L'impressione è che, mentre sembra esservi una volontà a usarlo per esprimere un indirizzo su specifiche iniziative, meno scontato è usarlo per competenze più ampie e generalizzate.

Il fatto è che il Next Generation ha rappresentato certamente salto in avanti, ma con forzature rispetto alla lettera dei trattati e con un'ambizione politica che, conclusa la fase emergenziale del Covid 19, per essere costruttiva deve basarsi su una scelta politica più strutturale da parte dei governi nazionali.

Se, quindi, sembra difficile vedere all'orizzonte un metodo di coordinamento delle politiche economiche costruito pienamente sulla falsariga del meccanismo della condizionalità, di cui parlano nei loro contributi Davide De Lungo, Rosalba Famà e Luca Mariantoni, sembra meno improbabile antivedere un ricorso episodico agli strumenti giuridici e economici modulati secondo il modello del NextGEU. Un ricorso che, a lungo termine, potrà anche «aprire la porta a un'importante confronto sulla politica di bilancio dell'Unione europea e sull'adeguata fornitura di beni pubblici europei»¹³.

Questo libro raccoglie le riflessioni emerse durante un convegno tenuto all'Università Suor Orsola Benincasa a Napoli nell'autunno 2024, nell'ambito delle attività della cattedra Jean Monnet NextGEUOrder. Ol-

¹³ E. JONES, *Europe's new regime for macroeconomic policy coordination: A first look*, Funcas SEFO, 1, 2024, p. 11.

tre ai contributi già citati, le riflessioni emerse in quella giornata di convegno e nei successivi confronti che hanno dato vita a questa pubblicazione riguardano aspetti rilevanti dell'eredità del NGEU, come gli effetti sul sistema delle fonti del diritto e in particolare sull'uso della decretazione d'urgenza, su cui si sofferma Aldo Iannotti della Valle, gli effetti sulla riforma della giustizia tributaria, di cui si occupa Antonio Borghetti, e sugli investimenti nel settore culturale, a firma di Giacomo Lombardi.

Dai contributi, e dalla convinzione della curatrice, emerge una comune riflessione che l'Unione europea, negli ultimi anni e per diversi motivi, abbia gettato il cuore oltre l'ostacolo, ma che la volontà degli Stati membri è ancora lontana da un obiettivo di una dimensione definitivamente politica dell'Unione, dovendo per questa accettare ciò che nessun di loro è intenzionato anche solo a immaginare, ossia «nuove forme di rappresentanza e un processo decisionale centralizzato»¹⁴. Proprio per tale motivo, però, il consolidamento di un indirizzo euro-nazionale basato sul sistema della condizionalità potrà essere, nell'immediato futuro, un compromesso accettabile sul piano politico, e sfidante su quello istituzionale e giuridico.

¹⁴ M. DRAGHI, *Mario Draghi on the path to fiscal union in the euro zone*, in *Economist*, 6 settembre 2023.

Davide De Lungo

Osservazioni sui recenti sviluppi del costituzionalismo europeo, fra condizionalità, sussidiarietà e proporzionalità

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Verso un costituzionalismo europeo della condizionalità? – 3. “L’esplosione” dei regolamenti: sussidiarietà e proporzionalità nella produzione normativa europea recente.

1. Premessa.

In questo scritto, tenterò di individuare alcune linee evolutive recenti del costituzionalismo europeo, inquadrandole attraverso tre principi cardine dell’integrazione unionale: la condizionalità, la sussidiarietà e la proporzionalità.

Con riguardo alla condizionalità, proverò ad argomentare come essa esca notevolmente rafforzata dall’esperienza del PNRR, di cui probabilmente rappresenta uno dei lasciti più significativi, dal momento che costituisce anche un elemento essenziale della nuova *governance* economica europea. Una condizionalità che, nel subordinare la disponibilità di spazi finanziari al raggiungimento di obiettivi e riforme, introduce un ulteriore, e significativo, elemento di eterodeterminazione dell’indirizzo politico degli Stati membri.

Invece, per quanto riguarda la sussidiarietà e la proporzionalità, darò conto dell'elevato incremento statistico dei regolamenti, a scapito delle direttive, secondo una tendenza in atto da ormai almeno tre legislature europee, che sembra collocare tali principi in una posizione via via recessiva, almeno sul versante della produzione delle fonti normative unionali.

L'effetto congiunto di questi due fenomeni appare essere il netto rafforzamento del ruolo dell'Unione rispetto agli Stati membri, sia nella definizione degli indirizzi politici, sia sul piano delle funzioni regolatorie.

2. Verso un costituzionalismo europeo della condizionalità?

Cominciando dal principio di condizionalità, è ormai noto che questo sia stato un tratto fisionomico caratterizzante del dispositivo NGEU e dei piani nazionali di ripresa e resilienza; ma a ben vedere, esso sembra contraddistinguere anche i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine su cui si impernia la nuova *governance* economica europea. Il "modello PNRR" ha trovato, infatti, una sorta di stabilizzazione, sebbene in una forma e una funzione assai diversa: cioè, non più come strumento di gestione delle emergenze e degli *shock* simmetrici o asimmetrici, volto all'erogazione di sovvenzioni e prestiti; bensì, come strumento ordinario di programmazione e co-definizione, fra istituzioni europee e Stati membri, delle politiche di bilancio e di riforma¹. Per "modello

¹ In particolare, l'impianto della nuova *governance* sembra accogliere il "modello PNRR", là dove colloca al centro del congegno la presentazione dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, di durata compresa fra 4 e 7 anni. In ogni piano devono definirsi e declinarsi le raccomandazioni specifiche per Paese, le politiche di bilancio, le modalità di esecuzione dei piani nazionali e il programma per le riforme e gli inve-

PNRR” – riducendolo all’essenza – occorre intendere un metodo di governo² o comunque un meccanismo istituzionale di relazione fra l’ordinamento eurounitario e gli ordinamenti nazionali con tre elementi costitutivi: i) è basato, appunto, sulla condizionalità; ii) è caratterizzato da una stretta relazione fra programmazione economico-finanziaria e riforme strutturali; iii) è accompagnato da puntuali indici e criteri quantitativi e qualitativi (sulla falsariga dei *target* e *milestone*), oltreché da un puntuale cronoprogramma, sottoposti a verifica periodica³.

stimenti. Come si è osservato, «tale approccio, volto tra l’altro ad evitare il costante slittamento temporale nel percorso di convergenza delle finanze pubbliche nazionali verso obiettivi di stabilità e sostenibilità fiscale, presuppone un adeguato raccordo tra politica di bilancio e riforme strutturali ed un più accentuato orientamento da parte degli Stati membri verso una programmazione di medio termine»: cfr. il dossier *Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance economica dell’UE*, predisposto dagli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e reperibile al link: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES025.pdf>.

Per una lettura della nuova *governance* economica europea come parziale stabilizzazione del “modello PNRR” si rinvia volendo al mio D. DE LUNGO, *L’eredità di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rispetto al sistema costituzionale italiano ed europeo. Un primo bilancio prospettico*, in «Osservatorio sulle fonti», III, (2023) pp. 69ss.; e a L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2024, p. 365.

² Riprendendo la felice espressione impiegata più volte da N. LUPO, ad esempio in *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in «Federalismi.it - paper», 15 febbraio 2023, pp. 6ss., nonché in *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo e F.S. Marini, Giappichelli, Torino 2023, pp. 7ss.

³ D. DE LUNGO, *L’eredità di Next Generation EU*, cit., p. 70. Come evidenziato da L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale*, cit., pp. 336-337, il PNRR «introduce un nuovo modo per valutare in modo automatico la riuscita o meno di una riforma e, in ultima analisi, la sua efficacia. Nella logica del PNRR, infatti, la sola approvazione degli atti legislativi non può ritenersi sufficiente, per diverse ragioni. In primo luogo, è lo stesso PNRR a prevedere, per il versamento delle rate, che siano stati adottati anche gli atti necessari per l’attuazione degli interventi legislativi. In secondo luogo, il

Sarebbe proprio l'eventuale conferma di questi sviluppi lo scenario più significativo sotto il profilo dell'impatto ordinamentale, conferendo più solido ancoraggio alle dinamiche innescate in questi anni dall'elaborazione e attuazione del PNRR.

Uno degli aspetti principali che traspare dalla riforma della *governance* economica europea è l'ulteriore conferma delle letture che proiettano ormai la forma di governo e l'indirizzo politico in una dimensione integrata fra istituzioni nazionali e sovranazionali.⁴

In proposito – per quanto qui interessa – le recenti vicende paiono aver rafforzato proprio il ruolo della condizionalità quale congegno (materialmente costituzionale) di relazione fra i due livelli ordinamentali. Beninteso: le clausole e le forme di condizionalità hanno accompagnato sin dall'inizio, con sfumature diverse, il processo d'integrazione europea, sia nella dimensione esterna che nella dimensione interna dell'azione dell'Unione europea. Basti pensare, a titolo di esempio, ai congegni di condizionalità inseriti negli accordi internazionali con i Paesi terzi, a quelli previsti per la fase di pre-adesione

PNRR prevede anche degli obiettivi di risultato (c.d. *outcome*). Per raggiungere questi ultimi, non solo non può ritenersi sufficiente l'approvazione degli atti legislativi, ma neppure degli altri atti che attuano le riforme, se il loro contenuto non risulta efficace. Il PNRR toglie, infatti, non solo la possibilità di rinviare l'approvazione delle riforme a causa del suo rigido cronoprogramma, ma anche quella di approvare riforme di natura prettamente "simbolica"».

⁴ Si vedano fra gli altri, con specifica attenzione al PNRR, N. LUPO, *I fondamenti europei*, cit.; S. SILEONI, *Il governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*; G. TARLI BARBIERI, *Gli sviluppi della forma di governo sotto la lente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, tutti in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali, op.cit.*, pp. 1ss., 77ss., 101ss., nonché L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale*, cit., *passim*.

ex art. 49 TUE, o al regolamento n. 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (c.d. "regolamento condizionalità"), che mira a proteggere dalle violazioni dello Stato di diritto tutti i fondi provenienti dal bilancio unionale. La condizionalità, del resto, è uno strumento molto conosciuto negli Stati composti (cui per alcune tendenze l'Unione europea può forse accostarsi, secondo lo schema del c.d. *federalizing process*⁵): l'esempio più noto è probabilmente quello dei *grants in aid* statunitensi⁶. Il PNRR, però, ha incarnato una forma assai compiuta di condizionalità, per il procedimento di formazione del vincolo e di definizione degli obiettivi, per l'impianto di monitoraggio, per il sistema di erogazione dei contributi, per la numerosità di parametri oggettivi al cui riscontro è possibile procedere al pagamento. Ad ogni modo, il paradigma della pianificazione-programmazione per obiettivi su base pluriennale unito al carattere della giuridica vincolatività verso il legislatore, lascia intravedere nel PNRR e, se del caso, nei nuovi piani di bilancio, una modalità di determinazione dell'indirizzo politico vicina

⁵ Cfr. per tutti B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Jovene, Napoli 2012.

⁶ Figure centrali nelle meccaniche cooperative del federalismo statunitense, i *grants in aid* consistono – come noto – in finanziamenti federali a beneficio degli Stati (spesso chiamati a forme di co-finanziamento), accessibili su base volontaria e condizionati alla realizzazione di specifici programmi o interventi definiti dalla Federazione stessa: per un'analisi e per le coordinate bibliografiche cfr. M. PIERINI, *Federalismo e Welfare State*, in *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, a cura di G. D'Ignazio, CEDAM, Padova 2020, pp. 221ss. Per una prospettiva comparatistica più ampia cfr. A. BARAGGIA, *Potestas v. Potentia: l'utilizzo della condizionalità in ordinamenti composti*, in «DPCE Online», [S.l.], v. 50, n. Sp., marzo 2022.

alle teorie “normative”, anziché a quelle “esistenziali”⁷. All’evidenza, la peculiarità dell’indirizzo politico così stabilito risiede nell’ampio intervento di soggetti esterni, le istituzioni eurounitarie, nella sua determinazione, e nel fatto che la sua vincolatività poggia, in definitiva, su atti e fonti europee, con la conseguente capacità d’imporsi nel nostro ordinamento con l’efficacia loro tipica⁸. Può qui notarsi – con un certo pragmatismo – come non tutti i mali vengano per nuocere. Il rafforzamento del principio di condizionalità e la stretta connessione fra programmi finanziari e riforme potrebbe indurre, se non proprio costringere – sotto il presidio vigile del “vincolo esterno”⁹ – gli Stati membri a migliorare la composizione della propria spesa, aumentando la quota destinata agli

⁷ Fra le prime notazioni in tal senso, poi ampiamente riprese, cfr. A. SCIORTINO, *PNNR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in «Federalismi.it», XVIII (2021), pp. 251ss. Per i riferimenti bibliografici essenziali sulle teorie relative all’indirizzo politico – qui non compiutamente ricostruibili – cfr. almeno le voci enciclopediche di T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano 1971, pp. 134ss., e M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino 1993, pp. 245ss.

⁸ Sul punto, si veda volendo D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in Id. – F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali, op.cit.*, p. 25 in cui pareva di poter concludere – in forza della cristallizzazione del PNRR nella decisione di esecuzione del Consiglio dell’Unione europea – 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 europea. 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 incondizionato».

⁹ Riprendendo la notissima espressione di Guido Carli in G. CARLI, P. PELUFFO, *Cinquant’anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari 1993, pp. 8ss.

investimenti strutturali, rispetto alle voci di spesa corrente, le quali ultime, comprensibilmente, con difficoltà a livello nazionale si riescono a ridurre per esigenze legate al consenso elettorale. Questo *constraint* porterebbe nel medio-lungo termine a un miglioramento per così dire “ecosistemico” dei contesti infrastrutturali ed economici degli Stati con indubbi benefici sotto il profilo della coesione sociale e territoriale, della copertura di servizi, delle prestazioni di *welfare*.

Ad ogni modo, in questo scenario, la condizionalità riverbera i suoi effetti su numerosi ambiti dell'ordinamento interno.

Anzitutto, è chiaro che nel confronto a tre fra Governo, Commissione e Consiglio che ha portato alla definizione del Piano, e in futuro caratterizzerà la stesura dei piani strutturali di bilancio, si spende la gran parte del margine politico-negoziabile; gli obblighi così pattuiti sono spesso cristallizzati in molti, se non in tutti, i loro profili. Non a caso, citando l'Italia a esempio paradigmatico, per il Governo, che ha negoziato il Piano ed è responsabile della sua realizzazione, il decreto-legge – con la sua logica del prendere o lasciare – ha costituito finora la mossa di chiusura di una legislazione attuativa quasi vincolata, con un limitato supplemento di trattativa e azione parlamentare che si gioca nel perimetro ristretto degli emendamenti in sede di conversione¹⁰. La posizione di mediatore dell'esecutivo e l'elevato tecnicismo delle materie coinvolte¹¹, a ogni modo, se per un verso deter-

¹⁰ Cfr. D. DE LUNGO, *L'eredità di Next Generation EU*, cit., p. 74.

¹¹ Fattori, del resto, «non da oggi» connessi alle «politiche co-decise in sede europea»: così N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. VII.

minano una preferenza naturale per le fonti governative in sede attuativa¹², per altro verso non si traducono necessariamente nella marginalità delle camere.

Le assemblee rappresentative, infatti, a fronte di atti configurabili in definitiva come piani di *performance*¹³ che individuano in maniera puntuale i fini (assi strategici, priorità, *target* e *milestones*), gli strumenti (le tipologie di provvedimenti da adottare) e le risorse (organizzative e finanziarie) da impiegare, vengono a disporre di parametri quantitativi, qualitativi e cronologici non solo politicamente, ma anche giuridicamente vincolanti, sulla cui base indirizzare e controllare l'operato dei governi e delle amministrazioni in sede attuativa. Come noto, la presenza di un parametro è elemento coesistente per esercitare un controllo e attivare, di conseguenza, la responsabilità del controllato¹⁴; l'elevato tasso di dettaglio del parametro, peraltro, consente di circoscrivere e rendere più efficace anche l'attivazione dei poteri conoscitivi o ispettivi e di orientare la funzione d'indirizzo.

¹² In tal senso, netta è la prospettazione di E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, Lettera n. 5/2022, in «Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)», secondo cui «il PNRR s'inserisce, quindi, nel nostro sistema delle fonti (sempre che ancora si possa definire tale) in modo dirompente condizionandone il contenuto, i tempi ed i soggetti che avranno la possibilità di elaborare ed approvare i testi. L'unica strada percorribile, per un'attuazione celere della normativa richiesta dal PNRR, è data da atti normativi di provenienza governativa, decreti legge, leggi delega e conseguenti decreti legislativi, sui quali lo spazio per l'influenza degli altri interlocutori istituzionali, Parlamento e Regioni, è assai compresso».

¹³ L'espressione è di N. LUPO, *Memoria per audizione presso i Comitati per la legislazione di Camera e Senato nell'ambito dell'indagine conoscitiva congiunta su "Profili critici della produzione normativa e proposte per il miglioramento della qualità della legislazione"*, tenutasi lunedì 18 marzo 2024, a pagina 11 del testo depositato.

¹⁴ Spunti in tal senso in G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXIX Giuffrè, Milano 1988, pp. 1341ss.

Quanto al Governo, l'esperienza del PNRR ha inciso sotto il profilo del rafforzamento della posizione della Presidenza del Consiglio dei ministri. È opportuno qui evidenziare come l'evoluzione della *governance* del PNRR sia passata attraverso una progressiva centralizzazione dei processi di coordinamento politico-amministrativo, in aggiunta a quelli d'indirizzo politico in senso stretto, all'interno della Presidenza: si pensi, in particolare, alle modifiche apportate dal d.l. 13/2023, rispetto all'impostazione in origine prescelta dal d.l. 77/2021, con l'istituzione della Struttura di Missione presso Palazzo Chigi, individuata anche quale punto di contatto con le istituzioni europee, e la ridefinizione del ruolo, inizialmente centrale, del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁵. Tale evoluzione ha portato con sé due elementi significativi in chiave prospettica e di non facile retroversione.

Il primo elemento è il rafforzamento della capacità amministrativa della Presidenza, in termini di strutture e personale¹⁶: il fattore organizzativo è un aspetto determinante, e pregiudiziale, per garantire la stabilizzazione, la sostenibilità e l'effettività delle dinamiche centripete di "presidenzializzazione" dell'Esecutivo che

¹⁵ Per una ricostruzione compiuta di tali aspetti, da diverse angolature, cfr., oltre ai riferimenti bibliografici indicati nella nt. 7, anche C. DI NUZZO, A. RONZIO, *Il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nella definizione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali*, cit., 119 ss.; G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in «Osservatorio costituzionale», III (2023); i contributi di D. DE LUNGO, E. LONGO, C. PINELLI, S. STAIANO e G. VERDE in *Il PNRR ... e poi? Forum*.

¹⁶ Al riguardo, S. CASSESE, *La riforma va nella direzione giusta ma ora attenzione a non sbandare*, in «La Stampa», 5 novembre 2023, riferisce come si sia registrato «più del 20% di nuove strutture e di dirigenti solo in un anno».

convergono su Palazzo Chigi, rapportate alla mole degli apparati di altre burocrazie ministeriali e alla forza di “resistenza” che esse sono in grado di contrapporre sia alla realizzazione dell’indirizzo politico, sia al possibile drenaggio di funzioni¹⁷.

L’altro elemento è la riconduzione alla Presidenza anche della gestione dei fondi e delle politiche di coesione – operata anch’essa dal d.l. 13/2023 – che definisce così una *governance* accentrata delle rilevanti risorse europee in campo, dotando Palazzo Chigi di una leva finanziaria particolarmente significativa in un panorama generale di ristrettezze di bilancio. Peraltro, una connessione diretta fra questo versante e il PNRR è stata creata nella revisione del Piano del 2023: la riforma «per accelerare l’implementazione della politica di coesione» è stata infatti inserita come riforma 1.9.1. nella nuova misura 14-*bis* della Missione 1, componente 1. Al di là delle motivazioni strategiche alla base della scelta, l’effetto concreto, tramite l’assunzione di simile auto-vincolo, è di aver provvisto la Presidenza del Consiglio di un importante mezzo di sollecitazione negoziale, rispetto agli altri ministeri e soprattutto alle regioni, per disegnare e approvare in tempi stretti una riforma in linea con la sua agenda politica.

A fronte degli scenari evolutivi della *governance* economica – e tralasciando il capitolo aperto delle rifor-

¹⁷ La correlazione fra rafforzamento del vertice dell’Esecutivo nella forma di governo e potenziamento delle burocrazie serventi è ben evidenziata, anche in prospettiva comparatistica, in numerosi lavori scientifici, fra i quali si segnalano, per l’ampiezza, A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino 2008, e *La barra e il timone*, a cura di F. Lanchester, Giuffrè, Milano 2009.

me costituzionali – la creazione di un più cospicuo corpo burocratico alle dipendenze della Presidenza, nonché la configurazione di essa come terminale dei collegamenti con le istituzioni sovranazionali e collettore dei fondi europei, paiono assecondare la torsione monocratica del Governo e depotenziare la tendenza alla “direzione plurima dissociata”¹⁸.

3. *“L’esplosione” dei regolamenti: sussidiarietà e proporzionalità nella produzione normativa europea recente.*

Un altro angolo visuale per analizzare gli sviluppi del costituzionalismo europeo è quello offerto dai principi di sussidiarietà e proporzionalità che costituiscono una delle pietre angolari su cui si basa l’architettura dei rapporti fra Unione e Stati membri. Come noto, ai sensi dell’art. 5 TUE, in base al principio di sussidiarietà l’intervento delle istituzioni dell’Unione nelle materie di competenza non esclusiva si legittima in presenza di due condizioni: gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (necessità); l’azione può, a motivo della portata o degli effetti della stessa, essere conseguita meglio a livello di Unione (valore aggiunto). Il principio di sussidiarietà si salda poi con quello di proporzionalità, in forza del quale il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati.

Un ambito di particolare interesse, in questa

¹⁸ Riprendendo qui la celeberrima formula di E. CHELLI, V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in *L’istituzione governo, analisi e prospettive*, a cura di S. Ristuccia, Giuffrè, Milano 1977, p. 49.

prospettiva, è quello delle fonti del diritto dell'Unione europea, rispetto alle quali, peraltro, l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità trova ulteriori specificazioni sia nell'art. 296 TFUE¹⁹, sia nell'apposito protocollo in materia²⁰.

Volgendo lo sguardo alle più recenti statistiche²¹, il dato che emerge in modo nitido è la sempre più ampia preferenza accordata allo strumento del regolamento, a scapito della direttiva. Nella corrente legislatura europea, ad oggi su un totale di 401 atti approvati secondo la procedura legislativa ordinaria i regolamenti sono 289, pari a circa il 72% (70% nella legislatura precedente). Per converso, il ricorso alla direttiva è ulteriormente diminuito, passando dal 24% degli atti adottati sulla base della procedura legislativa ordinaria nella 8a legislatura (2014–2019) a circa il 19% nella 9a legislatura. Merita ricordare che sino alla 6a legislatura (2004–2009) il ricorso ai due strumenti legislativi era sostanzialmente equivalente (41% di regolamenti e 43% di direttive); già nella 7a legislatura (2009–2014) il regolamento rappresentava il 60% degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, percentuale che è aumentata al 70% nella 8a legislatura (2014–2019). Alla base del crescente ricorso al regolamento si pone, in primo luogo, un preciso approccio regolativo incentrato sulla preferenza – da parte

¹⁹ Specificamente il par. 1, secondo cui «qualora i trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità».

²⁰ Cfr. il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

²¹ Cfr. i dati e l'analisi contenuti in OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2024–2025*, pp. 280ss.

della Commissione, avallata sostanzialmente dai colegislatori – per uno strumento normativo che, in quanto direttamente applicabile, presenta un duplice “pregio”: a) introduce una normativa omogenea, uniforme e stringente, che, pur potendo richiedere l'adozione di disposizioni di attuazione, non va recepita in ventisette normative nazionali, potenzialmente divergenti; b) assicura il rispetto della “tempistica” stabilita a livello europeo, eliminando o riducendo comunque i rischi di mancata o tardiva trasposizione negli ordinamenti nazionali. In questo senso argomentano esplicitamente le relazioni illustrative e le valutazioni di impatto che accompagnano gran parte delle proposte di regolamento presentate nella 9a legislatura, ad esempio con riferimento alle misure di attuazione del pacchetto “*fit for 55*”. Al consolidamento di questa tendenza hanno concorso le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, che consentono l'adozione di regolamenti, secondo la procedura legislativa ordinaria, in nuovi o più ampi settori, come ad esempio nel campo della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Questa tendenza non è passata inosservata e, almeno in Italia, è stata oggetto di particolare attenzione, nella legislatura in corso, da parte della XIV Commissione della Camera dei deputati, sia in sede di verifica della conformità di progetti legislativi dell'Unione con il principio di sussidiarietà sia in occasione dell'esame di specifiche relazioni della Commissione europea relative alla elaborazione del diritto unionale. Nel documento finale approvato il 1° agosto 2023 in esito all'esame, ai sensi dell'articolo 127 del regolamento della Camera,

della comunicazione della Commissione europea «Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati» COM(2022)518, la XIV Commissione ha rilevato che «il crescente ricorso al regolamento anziché alla direttiva quale strumento di armonizzazione delle legislazioni nazionali, [...] pur rispondendo alla comprensibile esigenza di prevenire il rischio di divergenze nelle normative nazionali di recepimento e garantire la certezza del diritto, finisce in alcuni settori per pregiudicare gravemente la possibilità per i legislatori statali e regionali di adottare norme di attuazione che tengano conto delle specificità giuridiche, economiche e sociali di ciascun Paese e del rispettivo territorio. Il ricorso sistematico al regolamento – in assenza di una puntuale e non tautologica motivazione – appare inoltre di dubbia compatibilità con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, come più volte evidenziato nelle pronunce approvate dalla Camera in merito a specifici progetti legislativi dell'Unione europea, relativi in particolare al pacchetto “Pronti per il 55”». E ancora, nel documento finale approvato il 10 luglio 2024 in esito all'esame della relazione della Commissione europea sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i Parlamenti nazionali per il 2022 COM(2023)640 la XIV Commissione ha ribadito la necessità che «sia valutata e giustificata in modo circostanziato ed accurato la scelta del regolamento anziché della direttiva quale strumento di armonizzazione delle legislazioni nazionali. La motivazione della preferenza per il regolamento non può infatti ridursi ad un tautologico richiamo all'esigenza di prevenire il rischio di forti

divergenze nelle normative nazionali di recepimento». Lo stesso documento finale ha ribadito anche l'esigenza che: a) «le proposte legislative della Commissione, come pure gli emendamenti approvati da Parlamento europeo e Consiglio, siano motivati più puntualmente ed adeguatamente sotto il profilo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità [fornendo] appositi indicatori qualitativi e quantitativi» per motivare, tra le altre cose, la scelta dello strumento normativo; b) «siano tenute in debita considerazione, nella scelta delle forme e dei contenuti dell'intervento regolativo europeo, le specificità giuridiche, politiche, economiche, sociali e culturali di ogni Paese nonché l'impatto che la normativa proposta può produrre su ciascuno di essi»²².

Le linee evolutive descritte lasciano trasparire una certa diffidenza delle istituzioni unionali verso quelle statali e sembrano improntate a una strategia che potremmo qui definire “*one continent, one market, one law*”. Le esigenze del mercato comune e soprattutto il bisogno di garantire la competitività dell'Unione nell'odierno contesto di competizione geopolitica fra l'Europa, gli USA e la Cina convergono verso un accentramento e un'omogeneizzazione della regolazione – di cui il regolamento è lo strumento elettivo – scarsa-

²² Peraltro, anche nelle pronunce su singoli progetti legislativi, la XIV Commissione ha formulato rilievi analoghi. Cfr. tra gli altri i pareri motivati approvati, rispettivamente, il 18 aprile 2023 e il 23 novembre 2023 che hanno ritenuto non conformi al principio di sussidiarietà la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2022)677 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2023)533 relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Su questi temi, cfr. ancora OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., pp. 282 ss.

mente inclini a divaricazioni in sede attuativa o anche solo a fenomeni di *gold plating*²³. In uno scenario in cui

²³ Una connessione fra omogeneizzazione regolatoria e competitività si coglie ad esempio nel recente “Rapporto Draghi”: «regulatory barriers to scaling up are particularly onerous in the tech sector, especially for young companies [see the chapters on innovation, and digitalisation and advanced technologies]. Regulatory barriers constrain growth in several ways. First, complex and costly procedures across fragmented national systems discourage inventors from filing Intellectual Property Rights (IPRs), hindering young companies from leveraging the Single Market. Second, the EU’s regulatory stance towards tech companies hampers innovation: the EU now has around 100 tech-focused laws and over 270 regulators active in digital networks across all Member States. Many EU laws take a precautionary approach, dictating specific business practices *ex ante* to avert potential risks *ex post*. For example, the AI Act imposes additional regulatory requirements on general purpose AI models that exceed a pre-defined threshold of computational power – a threshold which some state-of-the-art models already exceed. Third, digital companies are deterred from doing business across the EU via subsidiaries, as they face heterogeneous requirements, a proliferation of regulatory agencies and “gold plating” of EU legislation by national authorities. Fourth, limitations on data storing and processing create high compliance costs and hinder the creation of large, integrated data sets for training AI models. This fragmentation puts EU companies at a disadvantage relative to the US, which relies on the private sector to build vast data sets, and China, which can leverage its central institutions for data aggregation. This problem is compounded by EU competition enforcement possibly inhibiting intra-industry cooperation. Finally, multiple different national rules in public procurement generate high on-going costs for cloud providers. The net effect of this burden of regulation is that only larger companies – which are often non-EU based – have the financial capacity and incentive to bear the costs of complying. Young innovative tech companies may choose not to operate in the EU at all.

Companies in Europe face three main hindrances from the rising weight of regulation. First, they need to comply with the accumulation of or frequent changes to EU legislation over time, translating into overlap and inconsistencies. For example, a Business Europe gap analysis of 13 pieces of EU law flagged duplication across 169 requirements, including differences (29%) and outright inconsistencies (11%). Second, EU companies face an extra burden due to national transposition, for instance as Member States “gold plate” of EU legislation or implement laws with divergent requirements and standards from one country to another. As touched on in chapter 2, GDPR in particular has been implemented with a large degree of fragmentation which undermines the EU’s digital goals. Third, EU regulation imposes a proportionally higher burden on SMEs and small mid-caps than on larger companies, yet the EU lacks a framework to assess these

i principali *players* globali hanno assunto una postura reciproca improntata a una competizione più aggressiva, i meccanismi della sussidiarietà e della proporzionalità sembrano quindi destinati a operare prevalentemente in senso ascensionale, se non in qualche caso a restare dormienti. Il che – come sta già avvenendo – non può restare senza conseguenze, o reazioni, a livello degli Stati membri.

costs. About 80% of Commission Work Programme items are relevant to SMEs but only around half of impact assessments substantially focused on these companies. The EU also lacks a commonly agreed definition of small mid-caps and readily available statistical data» (cfr. *The future of European competitiveness. Part A, A competitiveness strategy for Europe*, settembre 2024, p. 30).

Nicola Rossi

Il futuro dell'Unione europea:

*La nuova governance fiscale europea*¹

SOMMARIO: 1. Un caso di *accretional growth*. – 2. L'intelligenza delle regole "stupide". – 3. Regole e conoscenza. – 4. L'Europa di domani e quella di oggi.

1. Un caso di accretional growth.

Una premessa è d'obbligo. Sono fermamente convinto che il destino degli italiani, dei francesi, degli spagnoli, dei tedeschi sia l'Europa e che non vi siano alternative credibili. Soprattutto in un contesto internazionale come quello che sta sempre più chiaramente prendendo forma. Se quindi mi permetterò qualche accenno critico è solo perché a volte penso che l'Europa stia prendendo una strada che l'allontana da quel destino, invece che avvicinarla. Le mie valutazioni critiche non suonino, in altre parole, come una critica dell'Europa o dell'idea di Europa ma piuttosto come un incitamento ad abbandonare quella che in questo momento mi sembra una strada in grado di rendere più fragile e precaria e non più salda e robusta la costruzione europea.

¹ Il testo che segue è stato redatto nel dicembre 2024

Quel che si vede ritratto nella fotografia che segue è uno scorcio di Campo dei Fiori² a Roma. Una tipologia architettonica molto nota, di cui l'Italia è piena. Quel che gli architetti chiamano “*accretional growth*”. Sull'edificio originale, a destra quanto a sinistra, vengono costruite soffitte, mansarde, abbaini, in breve aggiunte e superfetazioni edilizie, con caratteristiche del tutto diverse da quelle proprie dell'edificio originale. È ciò che spesso rende unici e affascinanti i borghi medievali italiani.



Quando, però, questo modello edilizio si traduce in un modello istituzionale, l'esito non è necessariamente così sorprendente ed incantevole come in un borgo medievale italiano. Questo mi sembra esattamente il caso del nuovo Patto di stabilità e crescita, o della nuova *governance* fiscale, che altro non è se non la sovrapposizione disordinata – esito, va riconosciuto, di una difficile trattativa e di un altrettanto faticoso compromesso - di logiche molto diverse e spesso addirittura contrapposte. Se nel caso edilizio l'esito finale può essere – come si è

² Foto originale dell'autore

visto – colorito e pittoresco, e, in quanto tale, piacevole se non addirittura sorprendentemente armonico, lo stesso non può dirsi – non necessariamente, almeno – dell'*accretional growth* istituzionale.

Nel caso di specie, – quello della nuova *governance* fiscale europea – l'edificio di base è quello dato dalla proposta originaria della Commissione. Una proposta basata su un obiettivo di fondo – la sostenibilità del debito – e su un'idea semplicissima: i paesi membri guardino al medio-lungo periodo e si diano una traiettoria che porti il debito ad essere sostenibile, facendo ricorso agli strumenti a loro disposizione che permettono loro di perseguire quella traiettoria. Una traiettoria definita sulla base di un concetto tecnico molto sofisticato che gli economisti chiamano "analisi stocastica di sostenibilità del debito". Sofisticato, si noti, non necessariamente esatto. Ed è inutile sottolineare che spesso e volentieri i due concetti non coincidono. Nel complesso, un edificio non privo di una sua eleganza. Semplice nelle sue linee di fondo ma solo in apparenza.

Lo strumento nelle mani dei governi è quello che la Commissione europea chiama "spesa primaria netta", cioè la spesa pubblica al netto degli interessi e di una serie di poste che hanno la caratteristica, ad esempio, di variare al variare del ciclo. Queste vengono espunte in maniera tale che, se le cose oggi vanno un po' meglio e domani un po' peggio, queste poste residuali accantonate ne tengono conto, ma per il resto la traiettoria è definita. La spesa al netto degli interessi e al netto di queste poste viene considerata come il mezzo, nelle mani dei singoli governi, che permette ai governi stessi di gover-

nare il loro percorso verso l'obiettivo di lungo periodo. In questo quadro misure discrezionali dal lato delle entrate possono essere prese, ma non possono essere utilizzate per definire il percorso della spesa primaria. Quest'ultimo punto è tutt'altro che ovvio: ad esempio, il maggior gettito derivante dall'attività di contrasto all'evasione può essere considerato discrezionale? In che misura? Sono questioni che saranno risolte dal cosiddetto "codice di condotta" ma che segnalano come non saranno pochi i dettagli in grado di rendere più accidentato un percorso in apparenza privo di ostacoli.

L'orizzonte può essere di quattro o di sette anni: diventa di sette anni se il singolo Paese aggiunge, come ha fatto l'Italia, allo sforzo di mantenere sotto controllo la spesa pubblica, impegni puntuali in termini di riforme e di investimenti.

In questo contesto che, come si è visto, presenta aspetti di notevole sofisticazione, sono presenti – ed è un aspetto francamente sorprendente – elementi di assoluta grossolanità. Se è lecita un po' di ironia, è un po' come entrare in una Ferrari e scoprire che i sedili sono in plastica. Provo a spiegarmi. Per valutare l'impatto che un determinato sentiero di spesa pubblica netta può avere sul prodotto – è chiaro, infatti, che se si chiede a un governo di contenere la spesa pubblica per raggiungere l'obiettivo della sostenibilità del debito, qualche impatto sul prodotto si produrrà: se la spesa pubblica si riduce, nel breve termine il livello di attività finirà per essere più contenuto, essendo state sottratte risorse all'economia – gli economisti usano da poco meno di un secolo un concetto apparentemente banale (in realtà meno banale

di quanto non si pensi) dovuto a John Maynard Keynes: il moltiplicatore, una grandezza che dovrebbe misurare proprio l'entità di questo impatto.

Ora, se c'è una cosa che abbiamo imparato negli ultimi quindici anni è che questo concetto è un concetto ad altissima variabilità. La sua dimensione dipende infatti dalla fase congiunturale, dal paese sotto osservazione, dalla sua struttura sociale, dalla modalità con cui vengono sottratte risorse all'economia (aumentando il prelievo fiscale o riducendo le spese pubbliche). Per capirci, ciò che è accaduto in Grecia nel secondo decennio di questo secolo è in larghissima misura dovuto al fatto che inizialmente si pensava che il moltiplicatore fosse di una certa dimensione, salvo poi scoprire che le cose stavano molto diversamente. Ciò nonostante, l'architettura che dovrebbe garantire la sostenibilità dei debiti dei 27 Paesi membri prevede che il moltiplicatore sia uguale per tutti i Paesi. Sempre e comunque. Nella Ferrari della Commissione europea i sedili sono in plastica. A fiori.

Ma c'è di più, su questo edificio che ha una sua logica di fondo – il medio-lungo periodo come orizzonte di riferimento in un contesto flessibile e soprattutto potenzialmente anticiclico, il che dovrebbe dare risposta agli evidenti problemi del precedente Patto di stabilità – la discussione fra paesi membri o gruppi di paesi membri ha portato a sovrapporre a questo edificio una prima mansarda: la mansarda delle regole fisse.

Alcuni paesi membri – convinti, con qualche ragione, che in realtà l'edificio principale tanto solido non fosse – hanno sostanzialmente chiesto e ottenuto che si stabilissero comunque regole fisse: un *deficit* comunque

inferiore al 3% e – per i paesi segnati da un debito pubblico molto elevato – una riduzione dell'1% annuo del rapporto fra debito e prodotto (e ciò quale che sia il percorso di medio-lungo periodo già intrapreso). Non è il ventesimo di riduzione dello stesso rapporto previsto dal precedente Patto, ma è pur sempre una regola fissa.

Alla domanda “cosa fare per cercare di evitare di trovarmi nei problemi, coinvolgendo anche gli altri Paesi membri” il nuovo Patto offre, in altre parole, due distinte risposte che rispondono a due distinte logiche preventive: logiche che si sovrappongono l'una all'altra. Ma c'è di più. Permane, ovviamente, anche un momento correttivo: Paesi membri che partano con un disavanzo molto elevato dovranno (è il caso dell'Italia) necessariamente incorrere nella procedura per *deficit* eccessivo, seguendo un percorso molto preciso dal punto di vista del consolidamento dei conti pubblici. Alla mansarda si sovrappone una soffitta.

Difficile evitare, a questo punto, una domanda certamente banale: possono strutture istituzionali in cui convivono logiche così diverse sopravvivere e durare? Come abbiamo visto, in molte nostre città questo è possibile ma questa conclusione vale anche nel caso delle strutture istituzionali?

2. *L'intelligenza delle regole “stupide”.*

Per rispondere alla domanda, è forse utile andare più a fondo e domandarsi in che senso ci troviamo di fronte a logiche diverse. La logica delle regole fisse è elementare. Il *deficit* pubblico non può eccedere il 3% e, dal momento che gli investimenti pubblici sono – decimale più, decimale meno – il 3%, ciò implica, anno dopo anno,

un bilancio di parte corrente (relativo cioè alle entrate e alle uscite correnti al netto della spesa in conto capitale ovvero al netto degli investimenti pubblici) in pareggio.

L'implicazione di fondo (in particolare per i paesi ad alto debito) è immediata: se si vuole trovare spazio per fare politica economica, la si deve trovare *in primis* nella riduzione degli interessi sul debito pubblico. Fino a questo punto abbiamo evitato di citare il debito e non perché le regole fisse non ne parlino ma perché ne parlano essenzialmente in termini di rapporto fra debito e prodotto. Quando ciò è avvenuto, nel precedente Patto di stabilità, le regole fisse sono rimaste regolarmente inapplicate. E questo perché hanno un fragile fondamento. Il rapporto fra debito e prodotto ha un contenuto informativo molto limitato: non abbiamo elementi per sostenere che il rapporto fra debito e prodotto debba essere il 150%, il 20%, il 60% o il 90%. Ciò che rileva, infatti, è quanto il debito sia sostenibile e cioè la credibilità dello sforzo che ogni Paese fa per stabilizzare il proprio debito. Per quale motivo l'Italia sembra godere, in questi ultimi tempi, dell'affidamento dei mercati, nonostante un rapporto fra debito e prodotto indubbiamente elevato? Semplicemente perché i mercati ritengono che, giusta o sbagliata che sia, la politica di bilancio che stiamo seguendo in questo momento sia tale da stabilizzare o tendere a stabilizzare il debito. In altre parole, un sistema di regole incentrato sul rapporto fra debito e prodotto potrebbe rivelarsi poco rilevante. Perché ciò che rileva è la capacità e la credibilità di un governo di fare ciò che è necessario perché il debito venga stabilizzato. Per inciso: nella storia d'Italia ci sono casi molto interessanti di governi e periodi in cui

questa regola non è stata seguita e abbiamo corso il rischio di cadere nel burrone. Ce ne sono almeno due: uno alla fine dell'Ottocento e l'altro nel secondo decennio di questo secolo.

La logica dell'edificio principale è invece – come si diceva – diversa e certamente più flessibile. È quella di una pianificazione pluriennale della politica di bilancio. Sotto molti punti di vista è una logica attraente: si condivide un percorso pluriennale con la Commissione, si individuano obiettivi che possono addirittura travalicare l'orizzonte della legislatura, si definiscono impegni che ricadono sul governo *pro tempore* se non anche sui successivi. Ma è una logica che nasconde questioni molto complesse. Cosa è, esattamente, la spesa primaria netta? Cosa comprende e cosa esclude? Come viene definito, concretamente, il percorso pluriennale? Come già detto, la chiave per la sua definizione è un concetto economico relativamente recente: l'analisi stocastica di sostenibilità del debito. È uno strumento molto sofisticato e concettualmente molto chiaro ma anche, purtroppo, meno preciso di quanto non si immagini. È sufficiente modificare anche al margine, a volte, le ipotesi di partenza per ottenere risultati significativamente diversi. È uno strumento probabilistico, non deterministico, e come tale non necessariamente il più adatto per la definizione di una regola di responsabilità fiscale (cui si chiede di essere chiara, trasparente e possibilmente non soggetta ad interpretazioni).

Valutare *ex post* la sostenibilità del debito è possibile. Se lo si fa – con tutti i *caveat* del caso – si individuano facilmente i due momenti in cui il paese è stato

sull'orlo del baratro. Ma valutare *ex ante* la sostenibilità del debito è cosa diversa. Richiede che si identifichi una probabile traiettoria per il rapporto fra debito e prodotto e che si faccia poi il seguente esperimento mentale: se qualcosa andasse storto e, ad esempio, i tassi di interesse fossero non già pari a $x\%$ ma superiori a quella cifra, in che misura quel rapporto ne risentirebbe? L'esperimento viene ripetuto molte volte, in termini diversi di volta in volta, al fine di poter calcolare la probabilità che la traiettoria rimanga comunque all'interno di un predeterminato intervallo. Se ciò accade in un numero consistente di esperimenti, se ne trae la conclusione che il percorso individuato non solo conduce all'obiettivo ma è anche in grado di resistere a eventi esterni che possano intervenire. Comprendiamo tutti quanto sia fragile l'esercizio. E quanto il risultato possa dipendere dalla natura e dalle caratteristiche degli *shock* che immaginiamo possano colpire una economia e dalla nostra lettura degli stessi.

Fragile, dunque, lo strumento e meno flessibile di quanto non appaia la logica stessa che informa il nuovo Patto. Le nuove regole poggiano, infatti, su una idea di fondo: le regole determinano i comportamenti. La Commissione indica l'obiettivo da perseguire e la strada per raggiungerlo e il singolo Paese membro si impegna a percorrere quella strada usando lo strumento di cui dispone. L'idea che l'obiettivo possa non essere accettato o che – più probabilmente – la strada possa non essere condivisa non è contemplata. La convinzione è che, prima o poi, essa lo sarà. È un concetto non nuovo e alla base di molte politiche della Commissione e non solo (si pensi al Fondo Monetario Internazionale). E, del resto, è un concetto che

è valso, non più di qualche mese fa, il Nobel per l'economia a tre economisti di vaglia. Le istituzioni – si dice – alla fine ci modellano, fanno sì che se anche la nostra testa fosse diversa cambi piano piano e si adegui. Francamente, ho seri dubbi al proposito: se si sovrappongono istituzioni di un certo tipo a culture che non le condividono, verranno rifiutate. Ci vorrà un giorno, ci vorrà una settimana, ci vorranno anni, ma verranno rifiutate. Le riforme intese a modificare le architetture istituzionali funzionano lì dove sono già parte integrante del patrimonio culturale di un Paese. Si guardi all'Europa degli ultimi tempi: alcune riforme hanno dato i risultati sperati, ma solo in quei Paesi che erano culturalmente pronti ad accoglierle. Nel caso italiano, gli ultimi trent'anni sono stati segnati da una sequenza infinita di riforme – c'è chi le ha documentate e le ha contate – con risultati francamente piuttosto deludenti sotto molti punti di vista.

Ribadisco: la mia personale convinzione è che le regole di responsabilità fiscale siano certamente meglio del controllo dei mercati. Quest'ultimo è, a volte, erratico e a volte in ritardo. E spesso è erratico proprio perché in ritardo. E il Patto di stabilità altro non è se non una regola di responsabilità fiscale. Il tema non è quindi quello della opportunità delle regole di responsabilità fiscale ma quello della loro coerenza interna. Se logiche diverse convivono all'interno di una stessa regola di responsabilità fiscale, quanto è probabile che quelle stesse regole sopravvivano? E fra logiche diverse convivono cosa dovrebbe portarci a preferire una logica rispetto all'altra?

La mia personale convinzione è inoltre, come ho detto, che le regole non modellino i comportamenti e che

anzi sia il “sottostante” culturale ciò che consente alle regole di funzionare come dovrebbero. Desiderare di dotarsi delle istituzioni “giuste” è naturale, ma le istituzioni “giuste” sono necessarie ma non sufficienti. E sono spesso destinate a non funzionare se manca una cultura sottostante su cui quelle istituzioni possano poggiare.

Sottolineo questi due aspetti perché possono aiutarci a rispondere a un paio di domande che abbiamo già formulato. Abbiamo elementi per giudicare regole di responsabilità fiscale che rispondono a logiche diverse? Rispondere richiede che si faccia un passo indietro.

All’inizio del secolo tanti – ma in particolare un primo ministro italiano – hanno definito “stupide” le regole scolpite nel Trattato di Maastricht (e segnatamente la regola del 3%). Il precedente Patto di stabilità e crescita nasce anche per rispondere a quella accusa. Ora, a vent’anni di distanza, potremmo forse fermarci a fare una cosa che a livello europeo (ma non solo) si osserva solo molto raramente: domandarci se le decisioni assunte hanno sortito gli effetti voluti. Che le regole “non stupide” che dovevano permettere il superamento delle regole “stupide” non abbiano funzionato è sotto gli occhi di tutti. Non a caso abbiamo ritenuto che dovessero essere riscritte. Ma le regole “stupide” lo erano veramente?

Da quando l’euro è la nostra valuta comune, la media dei disavanzi pubblici dell’area dell’euro è stata pari al -3,1%; il limite di Maastricht è -3%. La media dei disavanzi pubblici nell’intera Unione Europea è stata -2,9%; il limite di Maastricht è -3%. Sono stati penalizzati gli investimenti pubblici? Non sembra: la media degli investimenti pubblici nell’area dell’euro, da quando

circola l'euro, è stata pari al 3,2%; la media degli investimenti pubblici in tutta l'Unione europea è stata pari al 3,3%. Non solo. La dispersione dei disavanzi – in altre parole il grado di eterogeneità nei comportamenti della finanza pubblica – si è andata riducendo: in altre parole in media i disavanzi pubblici si sono attestati sul -3% e a questa grandezza si sono andati avvicinando nel tempo tutti i paesi membri. Per converso, la dispersione degli investimenti pubblici non è variata: ogni Paese membro ha potuto darsi i propri obiettivi di spesa in conto capitale (e questo nonostante una crisi finanziaria di dimensioni secolari e una emergenza pandemica altrettanto grave). Se queste sono le conseguenze di una regola “stupida”, forse di regole “stupide” ne vorremmo altre.

La regola “stupida” si è rivelata, in altre parole, straordinariamente intelligente. E funzionava proprio mentre le regole “non stupide” – che avrebbero dovuto soppiantare la regola “stupida” – finivano per rivelare i propri limiti tanto da chiedere di essere riscritte. Ma se si ammette che questa possa essere una rappresentazione quantomeno interessante della realtà, diventa impossibile non domandarsi: perché rifiutare le regole “stupide”? La risposta è possibile esaminandone la loro modalità di funzionamento e quindi andando a guardare cosa è accaduto prima della introduzione del Patto di stabilità e crescita. Fra il 1995 e il 2002, l'Italia è protagonista di un caso significativo di “rientro” del debito pubblico. Quest'ultimo passa dal 119% del prodotto al 106%, contraendosi di circa 13 punti percentuali. Il disavanzo pubblico passa da -7% a -3% e raggiunge – spinto dalla regola “stupida” – il limite di Maastricht. Non ne soffrono gli inve-

stimenti pubblici (passati dal 2,5% al 3% del prodotto). La sola aspettativa della introduzione dell'euro – e delle connesse regole di responsabilità fiscale – abbatte l'onere per interessi e consente il raggiungimento dell'obbiettivo. Da quel momento, la regola "stupida" richiedeva una gestione disciplinata della finanza pubblica. Che si ponesse l'obbiettivo di un pareggio di bilancio tendenziale, tale da consentirci – se la situazione lo avesse richiesto – di usare lo spazio consentito dalla regola per contrastare le tendenze cicliche. Il che segnala come regole apparentemente molto rigide possano, in realtà, rivelarsi molto flessibili (accomodando impostazioni di politica economica anche molto diverse accomunate da una gestione disciplinata e responsabile della finanza pubblica).

3. Regole e conoscenza.

E – questa era la nostra seconda domanda – a cosa dobbiamo il fatto di ritrovarci oggi con una architettura di regole così intrinsecamente contraddittoria? È il frutto di un compromesso reso inevitabile dalla convinzione, propria di alcuni Paesi membri e onestamente non infondata sulla base dell'ultimo ventennio, che regole più sofisticate e all'apparenza più flessibili siano destinate, nella realtà, a non funzionare. Se non hanno dato buona prova di sé nel primo quarto di secolo, perché mai dovrebbero farlo nel secondo? Una convinzione associata all'idea – non proprio immotivata come abbiamo visto – che solo regole fisse e semplici possano sortire gli effetti sperati.

L'esperienza che abbiamo alle spalle è, da questo punto di vista, inequivoca. E quella che abbiamo davanti promette di esserlo altrettanto: la nuova *governance*

fiscale è piena di deroghe e di distinguo che porteranno questo o quel paese membro a negoziare, nel durante, le diverse tappe del piano pluriennale. Come era già accaduto nei passati decenni a proposito, ad esempio, del cosiddetto *output gap*, un concetto – come spesso accade in economia – tanto chiaro quanto difficile da quantificare. La vivace interlocuzione fra Stati membri e Commissione cui, molto probabilmente, dobbiamo prepararci viene da alcuni chiamata “*ownership* condivisa” ma il nome non muta la sostanza dei fatti che è quella che abbiamo sperimentato negli ultimi due decenni. Non dovrebbe quindi sorprendere che, in conclusione, regole flessibili e complesse (e complesse perché flessibili) tendano a oscillare fra due estremi: può accadere che vengano a un certo punto ritenute eccessivamente rigide e rifiutate (come è successo), oppure che tendono a diventare talmente lasche da risultare del tutto irrilevanti (e questa era ed è la convinzione di un numero non trascurabile di Paesi membri).

Sia chiaro: non si vuole negare qui il valore di una flessibilità costruttiva. Desiderarla è comprensibile, legittimo e anche apprezzabile. Ma la realtà dei fatti è che le istituzioni “non sanno”. E non sapendo, possono far sì che la flessibilità costruttiva diventi un problema. Le regole fisse e semplici hanno il grande vantaggio che non richiedono grande conoscenza, poggiano anzi sul fatto che la conoscenza è rarefatta, è scarsa e a volte completamente assente. Ricordarlo può apparire irriverente. Le autorità politiche difficilmente ammettono i propri limiti. Ha fatto forse eccezione la presidentessa della Banca Centrale Europea, ammettendo di aver capito poco di quanto

accadeva, qualche tempo fa, sul fronte dell'inflazione. Ma si è trattato, appunto, di una eccezione.

Perché allora questa predilezione per le regole complesse e apparentemente flessibili? La mia personale convinzione è che, diversamente dalle regole semplici e fisse, regole flessibili ma complesse abbiano una caratteristica: esse confermano e tendenzialmente ampliano gli spazi di operatività della Commissione Europea e contribuiscono ad una interpretazione estensiva del concetto di coordinamento delle politiche di bilancio. Il che potrebbe anche essere condivisibile e, anzi, per alcuni versi auspicabile se la Commissione fosse sorretta – è la mia opinione e certamente non quella di un giurista – da una piena legittimità democratica. Per chiarezza, se così fosse – da europeista convinto quale credo di essere – mi augurerei che si andasse oltre il coordinamento delle politiche di bilancio e verso un bilancio pubblico europeo non residuale come quello attuate. Ma così, purtroppo, non è.

E, si noti, la tendenza all'ampliamento delle proprie competenze – propria di ogni apparato burocratico – si accompagna, spesso, alla incapacità di affrontare le questioni cruciali del nostro tempo. Non è una contraddizione ma, al contrario, è la normalità degli organismi burocratici che, privi di un indirizzo politico, tendono a moltiplicare le proprie competenze estendendole peraltro nelle direzioni meno rilevanti.

4. L'Europa di domani e quella di oggi.

L'Europa domani. Se spingo la mia immaginazione (e con essa il mio ottimismo) in avanti di qualche decennio non mi è difficile immaginare un'Europa con

la Vallonia e le Regioni fiamminghe e non più il Belgio per fare solo un esempio. In un contenitore più ampio, le gabbie nazionali perderebbero il loro senso come è già accaduto con la Repubblica Ceca e la Slovacchia. E chissà, forse, la Germania dell'Est prenderebbe una strada diversa da quella dell'Ovest. Una cultura europea condivisa consentirebbe alle culture locali di sopravvivere e coesistere.

E all'interno di questa cultura condivisa la gestione responsabile del bilancio pubblico non potrebbe non avere l'importanza che merita. E questo ci riporta all'idea di istituzioni che poggino su un adeguato "sottostante" culturale (salvo, in caso contrario, essere vittime di una crisi di rigetto). Il che, a sua volta, ci porta ad interrogarci sulla funzione della politica che ha anche – se non addirittura – una funzione pedagogica, diretta ad indirizzare la cultura collettiva. Un concetto del tutto ovvio fino a qualche decennio fa. Scomparso, invece, negli ultimi decenni in cui la politica non solo non ha esercitato una funzione pedagogica, ma si è anzi limitata a recepire passivamente i segnali provenienti dalla società. Alcune prese di posizione del Ministro dell'economia *pro tempore* hanno riscoperto la funzione pedagogica della politica: la considero una significativa novità. Abbiamo vissuto stagioni in cui i disavanzi si festeggiavano con manifestazioni di giubilo. Essere tornati a sentirci dire che, date le risorse disponibili, se il Paese vuole A non può anche volere B, a predicare la disciplina in materia di finanza pubblica, mi appare – al di là dei colori degli esecutivi – un passo avanti.

Ma l'Europa di oggi non è quella della mia imma-

ginazione. Quanto detto a proposito del nuovo Patto di stabilità spiega perché. Ma non è l'unico caso. Si prenda ad esempio, il PNRR. Le riforme prefigurate nel Piano strutturale di bilancio sono, in buona sostanza, praticamente la prosecuzione di quelle individuate nel PNRR, con una apparentemente – io mi auguro di no – significativa eccezione: l'ambiente imprenditoriale, che non c'era e finalmente compare. Speriamo che l'argomento sia declinato in termini sostanziali e non solo procedurali. Ci auguriamo tutti che il *venture capital* sia un po' più diffuso di quanto non sia oggi in Italia, ma un ambiente imprenditoriale fertile va oltre questo aspetto. Per il resto parliamo, in larga misura, di quanto previsto dal PNRR e, anzi, di quanto dovremmo aver ripetutamente fatto negli ultimi vent'anni. Quante riforme della pubblica amministrazione abbiamo fatto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta? Dieci, quindici. Con quali risultati? Temo non determinanti per la vita del paese.

E quindi esiterei prima di considerare il PNRR come un esempio, addirittura da riproporre. Certo, è un passo avanti importante aver accettato l'idea del debito comune, ma basta questo per pensare di ripetere l'esperienza del PNRR? Credo sia corretto attendere: l'impatto del PNRR è ancora non del tutto chiaro nel breve quanto nel medio e lungo periodo. Ma se dovessi avventurarmi in una valutazione tenderei a pensare che il PNRR potrebbe rivelarsi l'ostacolo principale sulla strada del debito comune. Cosa accadrebbe se a valle del 2027 scopriremo di aver avviato un programma di investimenti pubblici di dimensioni senza precedenti capace di sostenere, e nemmeno tanto, i livelli di attività nel breve

periodo ma incapace di incidere nel lungo periodo sulle prospettive di crescita? Se così fosse – e non mancano i motivi per temerlo – non saranno pochi i Paesi che nell'Unione Europea segnaleranno che l'esperimento non ha avuto esito positivo.

Avremmo perso una occasione. Avremmo perso l'occasione di segnalare che il debito pubblico comune è qualche cosa di cui necessariamente l'Europa ha bisogno, così come di una politica di bilancio comune. E l'avremmo persa – io credo – per i limiti del programma *Next Generation EU* da cui il PNRR discende. Mi spiace dirlo ma è un programma che ha il tema delle prossime generazioni solo nel titolo: nella sua concreta definizione è un programma in larga misura rivolto al passato. A carattere risarcitorio: le sovvenzioni sono state concesse in misura crescente ai Paesi che avevano sofferto di più dalla pandemia, e il debito è stato assunto in maniera crescente dai Paesi che avevano sofferto di più della pandemia e avevano un debito maggiore. E i programmi risarcitori – che nel Mezzogiorno d'Italia conosciamo bene – bagnano la terra senza far crescere una pianta. Rischiando, a valle del 2027, di lasciarci con un debito addizionale ma senza una aggiuntiva capacità di rimborso dello stesso. E soprattutto con meno Europa di quanta avremmo bisogno.

Marcello D'Amato

*Il debito pubblico italiano nella Cattedrale
e architettura istituzionale europea:
credibilità, aspettative e governance
multilivello*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'eredità del debito italiano e la questione della fiducia. – 3. La sostenibilità del debito: condizioni teoriche e ruolo delle aspettative. – 4. Mercati, agenzie di rating e architettura istituzionale europea. – 5. Il Patto di stabilità come dispositivo di *governance* multilivello. – 6. Il caso greco e la crisi dell'eurozona come crisi di *governance*. – 7. Verso una funzione pubblica europea di certificazione del rischio sovrano. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione.

Il dibattito sulla sostenibilità del debito pubblico italiano ha riacquisito centralità nel contesto della riforma del Patto di stabilità europeo, approvata nel 2024. La questione non è meramente tecnica: riguarda il rapporto tra finanza pubblica, istituzioni e fiducia. Le crisi dell'eurozona hanno evidenziato come la sostenibilità di un debito sovrano dipenda tanto dai fondamentali economici quanto dalla percezione che i mercati e gli

attori istituzionali hanno di tali fondamentali¹. In altre parole, la sostenibilità è anche una costruzione narrativa e politica².

Muovendo da un intervento pubblico tenuto nel 2024, questo articolo propone una lettura della sostenibilità del debito italiano che valorizza il ruolo delle istituzioni europee non solo come vincoli, ma come strumenti di certificazione e coordinamento delle aspettative. Il riferimento teorico principale è quello offerto da Olivier Blanchard nel suo lavoro *A Political Economy View of the Cathedral*³, che suggerisce di considerare le architetture istituzionali come elementi in grado di influenzare la dinamica delle aspettative e quindi gli equilibri macroeconomici. Il lavoro si inserisce nel solco della letteratura sulla credibilità della politica fiscale, qualche riferimento implicito riguarda modelli con equilibri multipli nei mercati del debito pubblico sovrano⁴.

Dopo aver ripercorso brevemente l'evoluzione recente del debito italiano con brevi cenni alle condizioni di sostenibilità, discuteremo le implicazioni politico-istituzionali del nuovo Patto di stabilità e il ruolo della Commissione europea, in particolare del modo in cui essa si inserisce come soggetto valutatore in rapporti di comple-

¹ P. DE GRAUWE, *The Governance of a Fragile Eurozone*, in «CEPS Working Documents», CCCXLVI (2012).

² R.J. SHILLER, *Narrative Economics: How Stories Go Viral and Drive Major Economic Events*, Princeton University Press, Princeton 2017.

³ O. BLANCHARD, *A Political Economy View of the Cathedral*, Peterson Institute for International Economics, Washington D.C. 2021.

⁴ G.A. CALVO, *Servicing the Public Debt: The Role of Expectations*, in «American Economic Review», LXXVIII (4/1988), pp. 647–661; G. CORSETTI, L. DEDOLA, *The Mystery of the Printing Press: Monetary Policy and Self-fulfilling Debt Crises*, in «Journal of the European Economic Association», XIV (6/2016).

mentarietà e sostituibilità con le agenzie di rating. Il caso della Grecia sarà richiamato come esempio emblematico di fallimento della *governance* basata esclusivamente sul mercato. Si proporrà infine la prospettiva di una funzione pubblica europea di certificazione del rischio sovrano.

2. *L'eredità del debito italiano e la questione della fiducia.*

L'Italia è entrata nel nuovo millennio con un'eredità debitoria tra le più alte dell'Unione Europea. A partire dagli anni Ottanta, il rapporto debito/PIL ha conosciuto una crescita sostenuta, passando dal 60% nel 1980 a oltre il 120% all'inizio degli anni Novanta. Le cause sono strutturali: bassa crescita, elevata spesa per interessi, frammentazione politica e instabilità istituzionale⁵. L'adesione all'euro ha contribuito a ridurre drasticamente i tassi d'interesse nominali, ma non ha risolto il problema del debito: a causa della stagnazione del PIL reale e dell'assenza di politiche strutturali coerenti, il denominatore della frazione è rimasto debole.

Come ha osservato la stessa Banca d'Italia,⁶ l'Italia ha mostrato in più occasioni una capacità di generare avanzi primari tra le più alte dell'eurozona. Tuttavia, questa "virtuosità" fiscale è spesso passata inosservata sui mercati, che continuano a considerare l'Italia come una delle economie più vulnerabili. Questo paradosso richiama la questione della credibilità e delle aspettative. La sostenibilità di un debito non è valutata solo ex post,

⁵ F. BALASSONE, M. FRANCESE, A. PACE, *Public Debt and Economic Growth in Italy*, in «Banca d'Italia. Economic History Working Papers», XI (2011).

⁶ BANCA D'ITALIA, *Relazione annuale 2020*, Divisione Editoria della Banca d'Italia, Roma 2021.

in base al rispetto delle condizioni contabili, ma è costruita ex ante, nel modo in cui i soggetti economici e politici si rappresentano la capacità di un paese di rimanere solvente nel tempo⁷.

Le crisi del 2011–2012 hanno segnato un punto di svolta. La forte pressione dei mercati, l'impennata dello spread BTP–Bund, le tensioni istituzionali che portarono alle dimissioni del governo Berlusconi IV, hanno mostrato in modo plastico che, in assenza di una cornice narrativa condivisa e credibile, anche economie con saldi primari positivi possono trovarsi in crisi di liquidità. In quel contesto, la credibilità dell'Italia non fu messa in discussione da un deterioramento improvviso dei fondamentali, bensì da una crisi di fiducia sistemica. È da qui che occorre ripartire per comprendere il ruolo che le istituzioni europee possono giocare nella costruzione di ancore reputazionali e nel coordinamento delle aspettative⁸.

3. La sostenibilità del debito: condizioni teoriche e ruolo delle aspettative.

Nel quadro teorico standard, un debito pubblico è sostenibile se il rapporto debito/PIL non segue una traiettoria esplosiva nel tempo. L'equazione ricorrente che descrive l'evoluzione del rapporto debito/PIL è:

$$b_{t+1} = \frac{1+r}{1+g} b_t - s_t$$

⁷ O.J. BLANCHARD, J.-C. CHOURAQUI, R.P. HAGEMANN, N. SARTOR, *The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*, in «OECD Economic Studies», XV (1990).

⁸ J. PISANI-FERRY, *The Euro Crisis and Its Aftermath*, Oxford University Press, Oxford 2014.

dove: $bt+1$ è il rapporto debito/PIL al tempo $t+1$, r è il tasso di interesse reale medio sul debito, g è il tasso di crescita reale dell'economia, s_t è l'avanzo primario in percentuale del PIL.

Se $r > g$, è necessario un avanzo primario positivo per stabilizzare il debito. Se $r < g$, anche un disavanzo primario può essere sostenibile nel medio periodo. Tuttavia, questa è una condizione contabile, che vale per ogni forma di debito pubblico o privato che sia e che non garantisce la solvibilità effettiva, la quale dipende da aspetti istituzionali, politici e di percezione, ovvero i fattori che determinano le aspettative sui tassi di crescita dell'economia, sull'evoluzione della base imponibile, sulle aspettative sui tassi di interessi, il premio di rischio del debitore e la sua capacità di generare surplus primari.

In particolare, la sostenibilità va concepita in senso intertemporale: il valore attuale del debito deve essere uguale al valore atteso scontato dei saldi primari futuri. Questa formulazione sottolinea il ruolo decisivo delle aspettative su crescita, inflazione e avanzi primari.

In presenza di mercati imperfetti o incompleti, piccoli cambiamenti nelle aspettative possono generare grandi variazioni nel tasso di interesse e nei costi di rifinanziamento, innescando dinamiche instabili. È questo il caso in cui possono emergere equilibri multipli: un Paese può essere solvibile sotto un insieme di aspettative favorevoli e insolvente sotto un altro. Questo fenomeno è ampiamente discusso da Calvo⁹ e ripreso da Corsetti e Dedola¹⁰ nel contesto europeo.

⁹ G.A. CALVO, *Servicing the Public Debt*, cit.

¹⁰ G. CORSETTI, L. DEDOLA, *The Mystery of the Printing Press*, cit.

Il caso italiano si inserisce pienamente in questa problematica. Nonostante saldi primari positivi per buona parte degli anni Duemila, l'Italia è stata percepita come un rischio sistemico, proprio per la fragilità della cornice istituzionale e per l'assenza di un soggetto pubblico credibile incaricato di certificare la sostenibilità del debito. È qui che si inserisce la funzione delle istituzioni europee, come verrà discusso nei paragrafi seguenti: esse non solo impongono vincoli, ma forniscono cornici di aspettative condivise che aiutano a coordinare i comportamenti di investitori e governi¹¹.

In sintesi, la sostenibilità del debito è una costruzione dinamica e istituzionale. I fondamentali economici sono necessari ma non sufficienti: servono fiducia, reputazione e strumenti di garanzia multilivello per evitare derive destabilizzanti.

4. Mercati, agenzie di rating e architettura istituzionale europea.

Le crisi del debito sovrano europeo, in particolare tra il 2010 e il 2012, hanno mostrato che i mercati finanziari possono agire come amplificatori della sfiducia, più che come valutatori neutrali della sostenibilità fiscale. L'asimmetria informativa, l'inerzia nelle valutazioni e l'effetto gregge che caratterizza molti operatori finanziari hanno contribuito a innescare e aggravare crisi anche in Paesi con fondamentali relativamente solidi. Le agenzie di rating, invece di ridurre l'incertezza, spesso l'hanno amplificata, operando revisioni improvvise e

¹¹ P. DE GRAUWE, *The Governance of a Fragile Eurozone* cit.; O. BLANCHARD, *A Political Economy View of the Cathedral*, cit.

non sempre fondate su un deterioramento strutturale degli indicatori macroeconomici¹².

Un caso emblematico è quello della Grecia, dove il downgrade dei titoli sovrani da parte delle principali agenzie ha anticipato e, in parte, provocato l'esclusione del paese dai mercati internazionali. Ma anche l'Italia ha vissuto momenti di tensione simili, come nel 2011, quando l'abbassamento del rating contribuì a far salire lo spread BTP-Bund oltre i 500 punti base, innescando un effetto domino che portò alla caduta del governo in carica. In entrambi i casi, il giudizio del mercato è stato veicolato da soggetti privati che non rispondono a criteri di trasparenza democratica né a mandati di interesse pubblico.

In questo contesto, le istituzioni europee possono svolgere una funzione cruciale di intermediazione informativa e politica. Il nuovo Patto di stabilità, nella sua versione riformata, prevede procedure di valutazione ex ante e dialoghi strutturati tra Commissione e Stati membri, introducendo margini di discrezionalità condizionata da evidenza empirica e parametri condivisi. Tali meccanismi non eliminano il giudizio dei mercati, ma forniscono un quadro interpretativo che può guidarlo e incanalarlo.

Come suggerisce Blanchard¹³, un'architettura istituzionale ben progettata non impone coercitivamente un ordine, ma ne disegna i contorni e ne delimita lo spazio di evoluzione. Le regole fiscali europee, se sostenute da istituzioni legittimate e da procedure trasparenti,

¹² C.M. REINHART, K.S. ROGOFF, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton 2009.

¹³ O. BLANCHARD, *A Political Economy View of the Cathedral*, cit.

possono costituire un'alternativa credibile alla delega del giudizio ai mercati o alle agenzie di rating. La Commissione europea, pur con i suoi limiti, ha dimostrato in più occasioni di essere in grado di garantire valutazioni più stabili, fondate su scenari macroeconomici, e meno soggette all'emotività del ciclo politico o finanziario¹⁴.

In questa logica, l'Unione europea non è solo una fonte di vincoli, ma un dispositivo di certificazione e di coordinamento delle aspettative. Proprio come nel caso delle banche centrali indipendenti, anche in ambito fiscale la costruzione di una reputazione istituzionale può ridurre il premio al rischio e rafforzare la resilienza del sistema nel suo complesso.

5. Il Patto di stabilità come dispositivo di governance multilivello.

La riforma del Patto di stabilità e crescita approvata nel 2024 rappresenta un tentativo esplicito di superare la logica puramente sanzionatoria delle versioni precedenti e di introdurre un approccio più articolato, fondato su percorsi di aggiustamento pluriennali, la valutazione delle capacità istituzionali nazionali e l'enfasi sulla sostenibilità nel medio periodo. Il nuovo quadro mira a bilanciare disciplina e flessibilità, prevedendo piani di spesa vincolati a criteri verificabili, ma anche margini per tenere conto del ciclo economico e degli investimenti pubblici rilevanti.

Questa trasformazione va letta come un riconoscimento del fatto che la sostenibilità del debito pubblico non è solo questione di numeri, ma anche di coerenza tra

¹⁴ J. PISANI-FERRY, *The Euro Crisis*, op.cit.

obiettivi, strumenti e orizzonte temporale. Come sottolineato da Giavazzi e Wyplosz¹⁵, le regole devono essere semplici ma credibili, e questo richiede un ancoraggio istituzionale saldo. In tale prospettiva, la Commissione europea si configura non solo come garante delle regole, ma come mediatore tecnico-politico, in grado di interpretare la traiettoria fiscale di uno Stato membro alla luce delle condizioni specifiche e della sua capacità di attuazione.

L'Italia, per esempio, ha negoziato nel 2024 un percorso di rientro del deficit su quattro anni, con impegni specifici su spesa primaria netta, ma anche con margini per investimenti green e digitali. Questo caso dimostra che, se la struttura europea è concepita come cornice di cooperazione e non solo come vincolo esterno, può offrire stabilità, prevedibilità e legittimazione. Il rischio, ovviamente, resta quello della politicizzazione del giudizio della Commissione, ma è un rischio che può essere mitigato dalla trasparenza dei criteri, dal confronto parlamentare e dalla previsione di revisione periodica.

Il Patto di stabilità, così riformulato, assume quindi la funzione di dispositivo di *governance* multilivello: uno strumento che permette di articolare in modo ordinato le responsabilità nazionali e sovranazionali nella gestione della finanza pubblica, offrendo una piattaforma per il coordinamento, la rendicontazione e il rafforzamento della fiducia reciproca tra Stati e istituzioni dell'Unione.

¹⁵ C. WYPLOSZ, *European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success*, in «Economic Policy», XXI (46/2006), pp. 207–261.

6. *Il caso greco e la crisi dell'eurozona come crisi di governance.*

La crisi greca del 2010–2015 rappresenta l'archetipo di una crisi di debito sovrano in un'unione monetaria priva di un'adeguata architettura fiscale. Inizialmente trattata come un problema nazionale di disavanzo eccessivo e manipolazione statistica, la crisi si è trasformata in un evento sistemico che ha messo a nudo le carenze istituzionali dell'eurozona: assenza di un prestatore di ultima istanza, mancanza di strumenti per il mutual risk sharing, incapacità di coordinare le aspettative.

La spirale negativa si è innescata quando, a partire dal 2009, i mercati hanno iniziato a dubitare della solvibilità greca. Il conseguente aumento dei tassi di interesse sui titoli di stato ha reso insostenibile il rifinanziamento del debito. Le agenzie di rating hanno declassato il debito greco fino a livello "junk", contribuendo ad alimentare il panico. L'assenza di una risposta immediata da parte della BCE e la riluttanza degli altri Stati membri a condividere il rischio hanno aggravato la situazione. Solo nel 2012, dopo due pacchetti di salvataggio e un'operazione di ristrutturazione, la crisi ha trovato un contenimento parziale¹⁶.

Dal punto di vista teorico, la crisi greca conferma la logica degli equilibri multipli: la solvibilità di uno Stato non dipende solo dai fondamentali ma anche dalle aspettative che gli investitori hanno sull'evoluzione degli stessi. In un contesto privo di istituzioni credibili che forniscano un giudizio pubblico sulla sostenibilità, i mercati possono "decidere" la sorte di uno Stato attra-

¹⁶ J. ZETTELMEYER, C. TREBESCH, G. GULATI, *The Greek Debt Restructuring: An Autopsy*, in «Economic Policy», XXVIII (75/2013), pp. 513–563.

verso un ritiro collettivo di fiducia¹⁷. In questo senso, la crisi greca è stata una crisi di *governance*, più che una crisi di finanza pubblica. Essa ha mostrato che il rispetto delle regole numeriche (come il limite del 3% di deficit) non è sufficiente per garantire la stabilità se non è accompagnato da un'architettura istituzionale capace di certificare e coordinare le aspettative.

Questo insegnamento è particolarmente rilevante per l'Italia, che condivide con la Grecia alcuni tratti strutturali (alto debito, crescita debole, rigidità politico-istituzionale) ma dispone di una base fiscale più ampia e di un sistema bancario meglio integrato. L'elemento decisivo è dunque la capacità di costruire una credibilità istituzionale condivisa, attraverso meccanismi di valutazione *ex ante*, trasparenza delle procedure e affidabilità dell'esecuzione delle politiche concordate.

7. Verso una funzione pubblica europea di certificazione del rischio sovrano.

Alla luce delle criticità emerse nella crisi dell'eurozona, numerosi studiosi ed esponenti istituzionali hanno proposto la creazione di una funzione pubblica europea incaricata di valutare la sostenibilità del debito sovrano degli Stati membri. L'idea di fondo è che la certificazione del rischio non possa essere lasciata esclusivamente a soggetti privati come le agenzie di rating, la cui logica operativa è spesso pro-ciclica, opaca e condizionata da conflitti di interesse¹⁸.

¹⁷ P. DE GRAUWE, *The Governance of a Fragile Eurozone* cit.

¹⁸ A.R. GHOSH, KIM J.I., E.G. MENDOZA, J.D. OSTRY, M.S. QURESHI, *Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies*, in «The Economic Journal», CXXIII (566/2013), pp. F4-F30.

Una funzione pubblica indipendente, dotata di mandato europeo, potrebbe contribuire a ridurre l'incertezza, migliorare la trasparenza e fornire un quadro interpretativo condiviso su cui basare le politiche fiscali nazionali e le decisioni degli investitori. Tale funzione potrebbe ispirarsi ai modelli già attivi a livello nazionale – come l'Ufficio Parlamentare di Bilancio in Italia o l'Haut Conseil des Finances Publiques in Francia – ma con un raggio d'azione più ampio, volto a garantire la coerenza tra le regole europee e le traiettorie nazionali.

Sul piano istituzionale, questa proposta si scontra con le resistenze di alcuni Stati membri contrari a ogni ipotesi di mutualizzazione implicita del rischio. Tuttavia, la funzione certificativa non implicherebbe necessariamente garanzie comuni, ma solo una valutazione preventiva e indipendente, basata su modelli condivisi e validati a livello tecnico. La Commissione europea, in collaborazione con la BCE e con le autorità fiscali nazionali, potrebbe farsi promotrice di tale organismo, inserendolo all'interno del semestre europeo.

Da un punto di vista teorico, questo meccanismo risponderebbe a una logica di coordination device: uno strumento istituzionale che permette agli attori di convergere su un equilibrio più conveniente, evitando fughe in avanti, crisi auto-avveranti e politiche pro-cicliche dettate dal panico dei mercati. In ultima analisi, una funzione pubblica europea di certificazione del debito potrebbe rafforzare l'architettura dell'unione monetaria, contribuendo alla costruzione di una vera sovranità fiscale condivisa, senza scavalcare la responsabilità democratica dei parlamenti nazionali.

8. Conclusioni.

La sostenibilità del debito pubblico dipende in larga misura dalla coerenza delle politiche nel tempo, dalla credibilità percepita degli investitori e, soprattutto, dal quadro istituzionale entro cui tali politiche vengono formulate e giudicate. In un'unione monetaria, questo quadro non può essere meramente nazionale.

Le lezioni apprese dalla crisi greca e dalle tensioni italiane del 2011 hanno mostrato che, in assenza di un'architettura istituzionale in grado di certificare le intenzioni di lungo periodo dei governi e di stabilizzare le aspettative, anche economie con avanzo primario e struttura produttiva diversificata possono trovarsi in situazioni critiche. Gli equilibri multipli, la volatilità dei mercati, l'inadeguatezza delle agenzie a trasferire giudizi credibili, la fragilità reputazionale sono fattori strutturali, non eccezioni transitorie.

In questo contesto, il nuovo Patto di stabilità europeo e le proposte per una funzione pubblica europea di certificazione del rischio sovrano vanno lette come tentativi di costruire un dispositivo istituzionale di coordinamento, che riduca la discrezionalità e l'opacità delle valutazioni private e che rafforzi la capacità dell'Unione di agire come garante credibile della sostenibilità fiscale.

L'Italia, dal canto suo, è chiamata a valorizzare questi strumenti attraverso una strategia di medio periodo fondata su trasparenza, coerenza tra obiettivi e strumenti e rafforzamento delle istituzioni nazionali di monitoraggio. In tal modo, la sostenibilità del debito può divenire non solo un vincolo, ma una leva per una crescita inclusiva e sostenibile.

L'alternativa, come ci insegna la storia recente, non è tra vincolo europeo e autonomia nazionale, ma tra costruzione condivisa della credibilità e isolamento reputazionale.

Ginevra Bruzzone¹

I Piani di riforme e investimenti nella nuova governance economica europea

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli obiettivi del nuovo Patto di stabilità e crescita. – 3. Lo strumento dei Piani fiscali e strutturali di medio termine. – 4. Riforme e investimenti tra *ownership* dello Stato membro e vincoli europei. – 5. La possibilità di rivedere i Piani. – 6. Il grado di dettaglio degli impegni e il monitoraggio. – 7. L’impatto di riforme e investimenti rispetto agli obiettivi finali. – 8. Alcuni spunti dall’esperienza del PNRR.

1. Introduzione.

A fronte delle nuove vulnerabilità e delle sfide a cui l’Unione europea deve far fronte nell’attuale contesto, la riforma della *governance* economica europea ha previsto un più stretto legame tra riforme, investimenti e responsabilità fiscale, con l’obiettivo di aumentare in tal modo il potenziale di crescita e resilienza delle economie degli Stati membri e la sostenibilità di bilancio.

In particolare, una delle principali novità del re-

¹ Le opinioni espresse in questo contributo sono a titolo personale e non impegnano l’Istituzione di appartenenza.

golamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale (cosiddetto braccio preventivo), entrato in vigore il 30 aprile 2024, consiste nel richiedere agli Stati membri l'adozione di Piani pluriennali (i Piani fiscali e strutturali di medio termine) di durata analoga a quella delle legislature nazionali, che includono, insieme a una traiettoria di finanza pubblica, impegni in termini di riforme e investimenti.

Per questo aspetto, l'architettura del nuovo sistema che caratterizza il semestre europeo trae spunto dall'esperienza dei Piani nazionali di ripresa e resilienza adottati dagli Stati membri in attuazione della *Recovery and Resilience Facility* (RRF) istituita dal regolamento (UE) 2021/241.

Questo contributo è volto ad analizzare il ruolo dei Piani di riforme e investimenti nella attuale *governance* economica europea e quali siano le implicazioni delle nuove regole del semestre europeo per il disegno e l'attuazione di riforme e investimenti da parte degli Stati membri.

A questo fine, vengono anzitutto ricordati gli obiettivi del coordinamento delle politiche economiche quali emergono dai Trattati (paragrafo 1), per poi approfondire le caratteristiche dello strumento dei Piani fiscali e strutturali di medio termine, con riferimento a quattro profili: l'articolazione pluriennale degli impegni in materia di riforme e investimenti (paragrafo 2), la *ownership* delle scelte da parte dello Stato membro nel quadro dei vincoli europei (paragrafo 3), gli spazi per la revi-

sione dei Piani durante l'arco temporale di attuazione (paragrafo 4), il grado di dettaglio degli impegni assunti e le modalità di monitoraggio (paragrafo 5). I paragrafi conclusivi sono dedicati, rispettivamente, alla valutazione dell'impatto delle riforme e degli investimenti rispetto agli obiettivi finali (paragrafo 6) e alle indicazioni per la *governance* nazionale che provengono dall'esperienza del PNRR (paragrafo 7).

2. *Gli obiettivi del nuovo Patto di stabilità e crescita.*

Le regole del nuovo Patto di stabilità e crescita si collocano nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche previsto dall'articolo 119 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Gli obiettivi richiamati dall'articolo 119 sono quelli dell'articolo 3 del Trattato dell'Unione europea. Si tratta sia di obiettivi di natura chiaramente economica, sia di obiettivi di altra natura, che a loro volta, più o meno direttamente, possono avere un impatto sull'economia. Tra le principali finalità vi sono il conseguimento di uno sviluppo sostenibile, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, e la realizzazione di un'economia sociale di mercato altamente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale; sono comunque inclusi anche gli altri obiettivi, ad esempio quelli connessi alla giustizia e alla libertà, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente, alla coesione sociale e territoriale, alla promozione del progresso scientifico e tecnologico.

Per perseguire queste finalità, l'articolo 119, paragrafo 1, TFUE richiede che la politica economica degli Stati membri e dell'Unione sia fondata sul mercato in-

terno, sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e sulla definizione di obiettivi comuni condotta in conformità al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Viene altresì specificato, all'articolo 119, paragrafo 3, che le azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei principi della stabilità dei prezzi, di finanze pubbliche, nonché condizioni monetarie sane e della sostenibilità della bilancia dei pagamenti. L'articolo 120 TFUE richiama, inoltre, l'esigenza di favorire un'allocazione efficace delle risorse.

Le ulteriori disposizioni sul coordinamento delle politiche economiche in tutte le sue articolazioni (preventiva, monitoraggio, azioni correttive), delle quali il regolamento (UE) 2024/1263 è uno dei provvedimenti attuativi, vanno interpretate ed attuate alla luce degli obiettivi finali e dei principi richiamati nel Trattato.

Sin dall'origine del Patto di Stabilità e Crescita, nel 1997, è stato riconosciuto a livello europeo il rapporto di complementarità tra le politiche di bilancio e le altre politiche pubbliche che possono contribuire alla crescita economica. Così, nel ciclo di coordinamento delle politiche economiche (semestre europeo) introdotto nel 2010 è venuta ad essere considerata un'ampia gamma di politiche pubbliche, incluse le politiche per l'occupazione e le riforme strutturali. Le *Country Specific Recommendations* indirizzate annualmente dal Consiglio, su proposta della Commissione, agli Stati membri, coprono tradizionalmente i vari ambiti. In tale contesto, in vigore del vecchio Patto di Stabilità e Crescita gli Stati membri erano chiamati a presentare ogni anno, accanto ai pro-

grammi di stabilità e convergenza, anche programmi nazionali di riforma.

Da circa un decennio, sulla base dell'esperienza applicativa, in parallelo alle discussioni sull'eccessiva rigidità delle regole quantitative per i profili di finanza pubblica, accompagnata dal ricorso a deroghe e disapplicazioni delle misure correttive e dalla constatazione dello scarso riscontro da parte degli Stati membri alle *Country Specific Recommendations* loro indirizzate, si dibatte di come rafforzare il legame tra riforme, investimenti e responsabilità fiscali a sostegno della crescita e dell'occupazione.

In seguito alla crisi pandemica, l'esperienza del pacchetto *Next Generation EU*, il cui primo periodo di applicazione è avvenuto nel periodo di sospensione del Patto di stabilità e crescita, ha contribuito fortemente al ripensamento del sistema. In particolare, con la *Recovery and Resilience Facility*, istituita con il regolamento (UE) 2021/241, è stato introdotto in via temporanea, per il periodo tra il 2021 e il 2026, un approccio radicalmente innovativo per promuovere la ripresa e la resilienza, intesa come capacità di resistere agli *shock* di varia natura e di fare fronte alle sfide dell'attuale contesto geopolitico. Con la RRF, infatti, sono state messe in campo risorse comuni dell'Unione europea per attuare negli Stati membri piani nazionali di riforme e investimenti (Piani di ripresa e resilienza). Nel modello RRF l'erogazione delle risorse europee segue un modello *performance-based*, ossia non si basa sulla copertura dei costi eleggibili, ma è condizionata al conseguimento, secondo uno stringente cronoprogramma, di obiettivi qualitativi e quantitativi

(*milestone e target*). Sono fissate strette condizionalità (addizionalità, rispetto del principio DNSH, vincoli quantitativi in termini di *tagging* verde e digitale) ed è richiesta la stima delle risorse necessarie per gli investimenti (*costing*). Questo modello ha richiesto la messa a punto di un nuovo sistema di rendicontazione e controlli sulla *performance*, oltre ai tradizionali controlli sul corretto utilizzo delle risorse europee.

Per riflettere sul rapporto tra l'esperienza dei Piani di ripresa e resilienza e il nuovo Patto di stabilità e crescita è utile ricordare che, se l'obiettivo generale della RRF era promuovere la coesione economica dell'Unione europea dopo lo *shock* pandemico mediante risorse comuni, gli obiettivi specifici, articolati in sei pilastri², sono la crescita economica (competitività, digitalizzazione e innovazione, aumento del potenziale di crescita), la sostenibilità ambientale, la coesione sociale e territoriale e, in particolare dopo l'adozione del regolamento *REPowerEU* in seguito alla guerra in Ucraina, l'efficienza e la sicurezza energetica. Il contributo della RRF a questi obiettivi sarà oggetto di valutazione di impatto entro il 2028.

Tutto ciò è rilevante per la nuova *governance* economica perchè la fase cruciale della discussione sul nuovo Patto di stabilità e crescita, tra il 2023 e il 2024, è avvenuta alla luce della prima esperienza applicativa

² I sei pilastri individuati dall'articolo 3 del regolamento RRF (UE) 2021/241, ossia le aree di *policy* di rilevanza europea, da tenere presenti anche ai fini della valutazione di impatto, sono; la transizione verde; la trasformazione digitale; la crescita (*smart, sustainable and inclusive*), incluso un ben funzionante mercato interno con forti PMI; la coesione sociale e territoriale; la salute, la resilienza economica, sociale e istituzionale; le politiche per le generazioni future, tra cui istruzione e competenze.

del nuovo modello di intervento della RRF³. Per quanto riguarda in particolare le riflessioni su come ridisegnare il braccio preventivo, è emerso un chiaro riconoscimento del mutato contesto in cui viene a situarsi, rispetto al precedente quadro della *governance* economica europea, la sfida del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il regolamento (UE) 2024/1263 riconosce, insieme alle nuove vulnerabilità, l'aumentata eterogeneità delle criticità che gli Stati membri si trovano ad affrontare e rileva la necessità di adeguare il quadro della *governance* economica alle sfide di medio-lungo termine della doppia transizione (verde e digitale), degli obiettivi climatici, della sicurezza energetica e dell'autonomia strategica, del cambiamento demografico, della coesione sociale e, da ultimo, anche della difesa.

In sostanza, quindi, il regolamento (UE) 2024/1263 richiama gli obiettivi del regolamento RRF, pur con una maggiore enfasi sulla sicurezza strategica e l'aggiunta della dimensione della difesa. Il regolamento sottolinea, inoltre, che nei prossimi anni queste sfide richiederanno sia riforme, sia un elevato livello di investimenti, secondo un'impostazione successivamente sviluppata nelle linee politiche della Presidente von der Leyen e, dalla fine del 2024, nei primi atti della nuova Commissione europea.

3. *Lo strumento dei Piani fiscali strutturali a medio termine.*

Il regolamento (UE) 2024/1263 individua come strumento centrale per la definizione degli impegni di ciascuno Stato membro nell'ambito del ciclo di coordina-

³ La proposta di riforma del PSC, preceduta da una comunicazione di novembre 2022 (COM 2022/583), è stata presentata dalla Commissione europea nell'aprile 2023.

mento delle politiche economiche, in luogo dei precedenti piani di stabilità e programmi nazionali di riforma da adottare su base annuale, un piano pluriennale "di medio termine", che includa sia gli aspetti relativi alla politica di bilancio che gli altri aspetti delle politiche economiche.

Rispetto al passato, i nuovi piani fiscali e strutturali, in virtù della loro articolazione pluriennale, dovrebbero risultare funzionali alla definizione e attuazione di strategie di risposta alle sfide di medio-lungo termine, caratterizzate da una più ampia portata e da maggiore stabilità. Queste strategie vengono a declinarsi da un lato nella traiettoria della spesa primaria, dall'altro, come anticipato, in una serie di impegni in materia di riforme e investimenti.

Pertanto, la caratteristica chiave dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, ossia quella di essere piani pluriennali di riforme e investimenti volti a perseguire gli obiettivi della politica europea nei contesti nazionali, viene ad assumere carattere permanente nel ciclo di coordinamento delle politiche economiche. Questa evoluzione merita alcune considerazioni.

L'intuizione della necessità di combinare riforme e investimenti nella definizione delle strategie di politica pubblica si è rivelata vincente. Riforme e investimenti, infatti, non solo costituiscono strumenti complementari per il perseguimento degli obiettivi della politica pubblica nazionale ed europea, ma si rafforzano a vicenda. Le riforme svolgono un ruolo cruciale per creare un contesto favorevole agli investimenti: basti pensare alle riforme volte a rafforzare la capacità amministrativa, al miglioramento del sistema dei contratti pubblici, alle semplifica-

zioni e alla rimozione degli ostacoli ingiustificati all'attività d'impresa, all'efficienza dell'amministrazione della giustizia, all'istruzione e al rafforzamento delle competenze, al quadro istituzionale per il buon funzionamento del mercato del lavoro e dei mercati finanziari. Al contempo, per essere efficaci le riforme spesso non sono a costo zero: vi sono investimenti, quali quelli relativi alla digitalizzazione e quelli che mirano alla formazione e al supporto delle stazioni appaltanti, che sono fondamentali per assicurare che le riforme si traducano in risultati concreti in termini di efficacia della politica pubblica.

Va inoltre sottolineata l'importanza di avere reso sistematica l'impostazione pluriennale degli impegni degli Stati membri. Con riferimento all'esperienza dell'attuazione della RRE, uno degli elementi di debolezza che spesso vengono richiamati è che gli Stati membri hanno avuto pochissimo tempo per definire il contenuto dei propri impegni in termini di riforme e investimenti, e questo non ha consentito una pianificazione adeguatamente meditata e una ponderata scelta delle priorità. Ora che la pianificazione pluriennale delle riforme e degli investimenti è divenuta parte del metodo della *governance* europea, vi è l'opportunità di prepararsi in anticipo, compiendo ogni necessario approfondimento su quali misure inserire nei piani e su come aggiornare progressivamente gli impegni assunti.

Infine, l'impostazione pluriennale accentua la dimensione strategica delle scelte che l'Unione europea e gli Stati membri sono chiamati a compiere per rispondere alle sfide attuali. Come alla strategia generale dell'Unione europea corrispondono i piani fiscali e strutturali

degli Stati membri, anche a livello settoriale le politiche europee vengono sempre più declinate secondo strategie pluriennali (esemplari sono il *Digital Decade* per la trasformazione digitale, le strategie per il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica, gli indirizzi europei per la promozione della mobilità sostenibile) e sempre più, contestualmente, gli Stati membri sono chiamati a pianificare le proprie linee di azione nei vari ambiti. Questa impostazione fornisce l'opportunità per un salto di qualità nelle politiche pubbliche nazionali: non è sufficiente limitarsi a rispondere alle esigenze di breve periodo, occorre una visione coordinata dei vari ambiti, su un ampio orizzonte temporale, per perseguire in modo efficace gli obiettivi di interesse comune.

4. Riforme e investimenti tra ownership dello Stato membro e vincoli europei.

Come per i Piani nazionali di ripresa e resilienza, anche per i Piani fiscali e strutturali di medio termine la scelta degli impegni relativi a riforme e investimenti, pur nel rispetto dei vincoli europei, spetta allo Stato membro. È lo Stato membro, infatti, previo un dialogo tecnico con la Commissione (art. 12), che deve sottoporre il proprio Piano alle istituzioni europee, in un processo che poi prevede una valutazione della Commissione e l'accettazione da parte del Consiglio mediante un'apposita raccomandazione (articoli 16 e 17).

In questo senso si parla di "appartenenza" (*ownership*) da parte dello Stato membro rispetto al contenuto dei Piani nazionali. Questa *ownership*, che viene rafforzata prevedendo il coinvolgimento del Parlamen-

to, delle amministrazioni regionali e locali e degli *stakeholders* nel disegno delle misure e nella definizione delle modalità di attuazione, è funzionale ad assicurare la condivisione a livello nazionale delle scelte da parte di chi deve concretamente darvi attuazione e dei soggetti interessati.

La combinazione tra la *ownership* da parte dello Stato membro e il rispetto delle regole europee che indirizzano la stesura dei Piani pluriennali consente di combinare, mediante i piani, le priorità dell'Unione europea con le priorità a livello nazionale.

Concentrando qui l'attenzione sui vincoli posti dal regolamento (UE) 2024/1263, si trovano, sia nei considerando che nell'articolo 13, indicazioni generali ma sufficientemente precise riguardo ai requisiti degli impegni relativi a riforme e investimenti da inserire nei Piani a medio termine.

Anzitutto, le riforme e gli investimenti devono rispondere alle principali sfide individuate dalle *Country Specific Recommendations* e contribuire alle priorità comuni dell'Unione europea, che includono una crescita sostenibile e inclusiva, un'equa transizione digitale ed ecologica, comprensiva degli obiettivi climatici, la resilienza economica e sociale, inclusa l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali (lavoro, competenze, riduzione povertà entro 2030), la sicurezza energetica e lo sviluppo delle capacità di difesa.

Inoltre, il regolamento fornisce indicazioni puntuali sul metodo, volte a guidare gli Stati membri pur senza annullare la *ownership* delle scelte. I Piani a medio termine devono infatti:

- a. evidenziare l'impatto delle riforme già realizzate sulla finanza pubblica e sulla crescita potenziale;
- b. contenere previsioni relative al livello degli investimenti nazionali nel periodo rilevante;
- c. individuare le esigenze di investimenti pubblici per il perseguimento delle priorità dell'Unione;
- d. rendere conto delle consultazioni dei Parlamenti nazionali e degli *stakeholders*;
- e. tenere conto degli impegni assunti nei Piani nazionali di ripresa e resilienza e assicurare che il Piano a medio termine sia coerente con essi;
- f. assicurare la coerenza e la complementarità con gli impegni assunti nell'ambito della politica di coesione.

In aggiunta, nell'ipotesi in cui lo Stato membro chieda l'estensione del periodo di aggiustamento finanziario ai sensi dell'articolo 14 del regolamento richiede allo Stato membro l'adozione di un sottoinsieme di riforme e investimenti caratterizzati da impegni più stringenti sia in termini di condizionalità sostanziali sia per quanto riguarda il monitoraggio.

In particolare, in base all'articolo 14, il sottoinsieme di riforme e investimenti sottostante l'estensione del periodo di aggiustamento fiscale deve soddisfare i seguenti requisiti: deve risultare idoneo nel suo complesso ad aumentare la crescita e la resilienza, a sostenere la sostenibilità fiscale e a contribuire alle priorità dell'Unione europea; deve rispondere alle *Country Specific Recommendations*, incluse eventuali raccomandazioni relative alla procedura di correzione degli squilibri macroeconomici, e persegui-

re le priorità di investimento specifiche del Paese senza scendere sotto il livello medio di investimenti esistente a livello nazionale prima dell'adozione del Piano a medio termine, tenendo conto del novero e dell'entità delle sfide specifiche che caratterizzano lo Stato membro.

Sotto il profilo procedurale, per il sottoinsieme di riforme e investimenti collegato all'estensione del periodo di aggiustamento fiscale sono richiesti un cronoprogramma dettagliato e specifici indicatori per valutare il raggiungimento degli obiettivi qualitativi o quantitativi, in linea con l'impostazione orientata alla *performance* che caratterizza i Piani nazionali di ripresa e resilienza. Il mancato raggiungimento di questi obiettivi, in assenza di giustificazioni oggettive, comporta la riduzione del periodo aggiuntivo concesso per l'aggiustamento fiscale.

Infine, nel Piano a medio termine devono essere incluse informazioni sull'impatto atteso del sottoinsieme delle riforme e degli investimenti sottostanti l'estensione del periodo di aggiustamento fiscale.

Un esempio concreto di come possa configurarsi, per la parte relativa a riforme e investimenti, un Piano fiscale e strutturale di medio termine in attuazione del nuovo PSC è fornito dal Piano strutturale di bilancio a medio termine (PSBMT) dell'Italia per il periodo 2025-2029, trasmesso alla Commissione europea a ottobre 2024 e approvato dal Consiglio, su proposta della Commissione europea, con raccomandazione del 21 gennaio 2025.

Il PSBMT prevede diverse fasi temporali per gli impegni in termini di riforme e investimenti. Nel biennio 2025-2026, il focus è sull'attuazione del PNRR; dal

2027 è prevista un'azione in continuità, volta a consolidare i risultati e a potenziare le iniziative del PNRR risultate più strategiche per il rafforzamento dell'economia e la coesione sociale.

L'Italia, come noto, ha chiesto l'estensione del periodo di aggiustamento fiscale da quattro a sette anni, sino al 2031. Il sottoinsieme di riforme e investimenti presentato per ottenere questa estensione prevede un cronoprogramma di obiettivi qualitativi e quantitativi da realizzare sino al 2029⁴. Le aree interessate, per le quali sono previsti impegni sia in termini di riforme sia di investimenti, sono sei: l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, incluse le procedure per la gestione delle crisi di impresa; la tassazione (attuazione della riforma fiscale, promozione della *compliance* volontaria e contrasto all'evasione); il miglioramento dell'ambiente per lo svolgimento dell'attività d'impresa; la riforma della pubblica amministrazione e il rafforzamento dei servizi per la prima infanzia; la *governance* della spesa pubblica; la razionalizzazione delle imprese a partecipazione pubblica.

Per quanto riguarda, in particolare, il miglioramento del contesto per l'attività d'impresa, gli impegni prevedono la rimozione degli ostacoli all'attività economica mediante lo strumento delle leggi annuali per il mercato e la concorrenza, la razionalizzazione degli incentivi alle imprese e un progressivo aumento, sia pur di dimensioni contenute, della spesa pubblica in ricerca e sviluppo (dallo 0,5% del PIL nel 2024 sino almeno allo 0,6% del PIL nel

⁴ Gli impegni assunti in termini di riforme e investimenti per ottenere l'estensione del periodo di aggiustamento fiscale sono indicati in dettaglio nell'Allegato VI del PSBMT e sono richiamati nella raccomandazione del Consiglio che ha approvato il Piano.

2029). Questo impegno mira a evitare che i vincoli alla spesa pubblica comportino un'ulteriore contrazione della quota, relativamente ridotta, destinata a questo obiettivo potenzialmente di impatto rilevante per la crescita e l'innovazione.

Il PSBMT prevede, in aggiunta al sottoinsieme delle misure collegate all'estensione del periodo di aggiustamento fiscale, ulteriori 119 riforme e investimenti, di cui 65 sono finanziati dal PNRR e molti altri si pongono in continuità con le azioni in esso adottate. Tra le misure in continuità con il PNRR rivestono un ruolo centrale gli investimenti legati alle infrastrutture energetiche e alle infrastrutture idriche, all'efficienza energetica, alla mobilità sostenibile e agli obiettivi del *Digital Decade* europeo. Per i profili relativi alla coesione sociale e territoriale, rilevano l'impegno a investire nella sanità e nelle politiche attive del lavoro, promuovendo la partecipazione alla forza lavoro e rafforzando le competenze, le misure volte a ridurre i divari territoriali in linea con la politica di coesione e con il Piano strategico della ZES unica. Per la resilienza economica e la competitività, svolgono un ruolo centrale le misure volte a rafforzare le catene produttive strategiche, l'innovazione e il trasferimento tecnologico.

5. La possibilità di rivedere i Piani.

Per la *Recovery and Resilience Facility*, una delle esigenze che hanno dovuto essere affrontate dal regolamento (UE) 2021/241 è stata quella di garantire la stabilità degli impegni assunti nei Piani nazionali di ripresa e resilienza, al fine di assicurare il rispetto sostanziale dell'accordo formalizzato nell'Allegato della *Country*

Implementing Decision con cui è stato approvato il Piano nazionale e lo Stato membro ha ottenuto l'accesso alle risorse europee.

Al tempo stesso, trattandosi di piani pluriennali, è evidente, come peraltro sottolineato dalla dottrina, che sarebbe inefficiente prevedere un'eccessiva rigidità, in quanto è fisiologico che nel tempo possano emergere esigenze di modifica ed aggiornamento degli impegni⁵. Tali esigenze possono emergere sia in ragione di evoluzioni impreviste del contesto esterno, sia laddove si sia individuata un'alternativa migliore o una soluzione con minori oneri amministrativi per perseguire l'obiettivo di politica pubblica, sulla base di un processo di apprendimento e progressiva messa a punto degli strumenti di intervento.

Per fare fronte a queste esigenze il regolamento (UE) 2021/241 sin dall'origine ha previsto specifiche circostanze in cui è possibile rivedere gli impegni contenuti nei Piani, nel rispetto di precise condizioni. Le ipotesi considerate dal Regolamento RRF, come chiarite progressivamente dalle linee guida della Commissione europea, comprendono le modifiche giustificate da circostanze oggettive (quali l'aumento dei prezzi o una domanda insufficiente o la scarsità di materie prime o fattori produttivi), la correzione di errori, l'individuazione di migliori alternative per il perseguimento dell'obiettivo a parità di ambizione, la riduzione degli oneri amministrativi⁶.

⁵ Cfr. J. ZEITLIN, D. BOCKHORST, E. EIHMANNIS, *Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility a Model?*, Commissione europea, Bruxelles 2023.

⁶ Comunicazione della Commissione Europea, *Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza*, C/2024/4618, 22 luglio 2024.

Le modifiche dei Piani di ripresa e resilienza devono essere proposte, come le misure originarie dei Piani, dallo Stato membro, essere condivise dalla Commissione europea ed essere approvate dal Consiglio, al fine della modifica dell'Allegato della *Council Implementing Decision* che definisce puntualmente gli impegni del PNRR⁷.

In aggiunta, tra le regole del Dispositivo di ripresa e resilienza volte ad assicurare la stabilità degli impegni assunti dagli Stati membri vi è il divieto di arretramenti (c.d. *reversal*) rispetto a *milestone* e *target* già conseguiti e oggetto di valutazione positiva da parte della Commissione europea⁸. Se, in esito alle procedure di confronto con lo Stato membro previste rispetto all'ipotesi di *reversal*, la Commissione europea accerta che si è effettivamente configurato un tale scenario, è concesso allo Stato un orizzonte temporale di sei mesi entro il quale porre rimedio. Laddove non venga trovata una soluzione, è prevista una riduzione delle risorse destinate allo Stato membro, corrispondente alle risorse europee ottenute per il conseguimento della *milestone* o del *target* originario⁹.

Va sottolineato che il regolamento (UE) 2021/241 non preclude agli Stati membri di continuare a progredire rispetto alle riforme già valutate positivamente, inte-

⁷ Per alcuni rilievi critici sull'eccessiva complessità e onerosità delle procedure, cfr. J. ZEITLIN, D. BOCKHORST, E. EIHMANNIS, *Governing the European Union's recovery and resilience facility: National Ownership and performance-based financing in theory and practice*, in «Regulation & Governance» (2024), pp. 1ss..

⁸ Regolamento (UE) 2021/241, articolo 24, paragrafo 3.

⁹ Per maggiori dettagli, cfr. anche: *Reversal of Milestones and Targets under the Recovery and Resilience Facility*, allegato della Commissione Europea al Rapporto al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della RRF, COM(2023) 545 final, 19 settembre 2023.

grandole e rafforzandole: le regole europee non pregiudicano l'evoluzione delle riforme, limitandosi a vietare gli arretramenti.

La questione di come assicurare la stabilità degli impegni assunti dagli Stati membri senza impedire gli aggiustamenti indispensabili e quelli migliorativi si è posta anche per la disciplina dei Piani a medio termine, con la differenza che questi non prevedono l'erogazione di risorse europee, essendo destinati esclusivamente al coordinamento delle politiche economiche.

Su questo tema, l'articolo 15 del regolamento (UE) 2024/1263 prevede espressamente, in linea con l'articolo 21 del regolamento RRF, la possibilità di modificare i Piani a medio termine per circostanze oggettive. Anche in questo caso, la proposta spetta allo Stato membro ed è prevista una procedura per la condivisione da parte della Commissione europea. Presumibilmente, nella interpretazione della nozione di "circostanza oggettiva" dovrebbero rientrare anche le ulteriori ipotesi che sono accettate nella prassi applicativa relativa alle modifiche dei Piani di ripresa e resilienza, in particolare la modifica giustificata dall'individuazione di un'alternativa migliore per perseguire l'obiettivo di politica pubblica, senza riduzione dell'ambizione.

In aggiunta, per i Piani a medio termine, in ragione della loro diversa natura rispetto ai Piani nazionali di ripresa e resilienza (basati sull'erogazione di risorse europee e limitati all'arco temporale sino al 2026), è prevista la possibilità di revisioni anche in ragione di successivi cambi di governo nel periodo del Piano (articolo 15,

paragrafo 2)¹⁰. Sul piano sostanziale, tuttavia, non sono consentiti il *backload* sull'aggiustamento fiscale o la riduzione dell'ambizione per quanto attiene a riforme e investimenti. Laddove si concretizzassero queste ipotesi, non essendoci per i Piani a medio termine risorse europee da recuperare, è previsto che possa essere rivalutata l'estensione del periodo di aggiustamento fiscale concesso allo Stato membro.

Per quanto concerne invece le iniziative di politica pubblica dello Stato membro che non configurano modifiche degli impegni e al tempo stesso rilevano rispetto agli obiettivi finali del coordinamento delle politiche economiche, gli Stati membri sono chiamati tenuti a darne conto nei rapporti annuali sullo stato di avanzamento del Piano a medio termine¹¹.

6. Il grado di dettaglio degli impegni e il monitoraggio.

Il regolamento (UE) 2024/1263 prevede che gli Stati membri rendano conto del rispetto degli impegni assunti nel Piano fiscale e strutturale a medio termine mediante un rapporto annuale sullo stato di avanzamento del proprio Piano, da presentare ad aprile di ogni anno, nel contesto del semestre europeo. Le informazioni richieste e le modalità della rendicontazione sono state chiarite dalla Commissione europea in un'apposita comunicazione pubblicata il 21 giugno 2024¹².

Il contenuto del rapporto deve coprire tutti i con-

¹⁰ Considerando 24.

¹¹ Comunicazione della Commissione europea, *Guidance to Member States on the Information Requirements for the Medium-Term Fiscal-Structural Plans and for the Annual Progress Reports*, C/2024/3975, 21 giugno 2024.

¹² *Ibidem*.

tenuti del Piano, quindi fornire informazioni sull'implementazione della traiettoria di spesa netta, sugli sviluppi macroeconomici e di bilancio, sull'attuazione delle misure volte a rispondere alle CSR e a perseguire le priorità dell'Unione, incluso il Pilastro europeo dei diritti sociali e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. In particolare, lo Stato è chiamato a rendicontare lo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti sottostanti l'estensione del periodo di aggiustamento fiscale e di quelli volti a rispondere alle CSR e a perseguire le priorità comuni dell'Unione. Laddove rilevante, il rapporto deve includere anche informazioni su come lo Stato membro ha risposto a ulteriori raccomandazioni e decisioni nell'ambito del semestre europeo, con il vantaggio di fornire un documento integrato in cui viene dato conto dei progressi compiuti su tutti i fronti rilevanti nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche.

Per quanto riguarda le riforme e gli investimenti collegati all'estensione del periodo di aggiustamento fiscale, per i quali sono previsti specifici obiettivi da conseguire secondo un cronoprogramma articolato in semestri, lo Stato membro deve indicare in apposite tabelle se l'attuazione è in corso, in ritardo, completata o non completata. Per i casi in cui il risultato da conseguire coincide con una milestone o un target del PNRR si potrà naturalmente fare riferimento alle modalità di rendicontazione e *assessment* previste per il Dispositivo di ripresa e resilienza, che sono particolarmente approfondite e dettagliate. Per gli ulteriori obiettivi conseguiti, lo Stato membro deve fornire nel rapporto la spiegazione dei motivi per i quali li ritiene raggiunti. Per quelli ancora in via di consegu-

mento il rapporto deve fornire informazioni sul rispetto del cronoprogramma. In caso di ritardi che non consentono il conseguimento degli obiettivi nei tempi previsti, lo Stato membro è chiamato a fornire dettagliate spiegazioni e indicare se sussistono circostanze oggettive che impediscono il raggiungimento alle condizioni concordate originariamente. La Commissione chiede inoltre di inserire nel rapporto informazioni relative a eventuali modifiche delle riforme e degli investimenti originariamente concordati, nonché spiegazioni dettagliate riguardo a ogni ipotesi di *backtracking*, *reversal* o non completamento, incluso il modo in cui lo Stato membro intende perseguire gli obiettivi finali della riforma o dell'investimento interessati, al fine di fornire alla Commissione tutte le informazioni necessarie per le sue valutazioni.

In caso di mancato conseguimento degli impegni assunti per ottenere l'estensione del periodo di aggiustamento fiscale o, come anticipato, di riduzione del livello di ambizione, la conseguenza può essere una riduzione del periodo di aggiustamento fiscale. Si tratta di una conseguenza diversa dal mancato ottenimento o dall'obbligo di restituzione delle risorse prevista dal Dispositivo di ripresa e resilienza in caso di non conseguimento di *milestone* o *target* o in caso di *reversal*, comunque potenzialmente molto rilevante per lo Stato membro.

Così come il rapporto relativo ai Piani a medio termine lascia impregiudicate le modalità di rendicontazione più approfondite previste per il PNRR, sono fatte salve anche le particolari modalità di rendicontazione previste per le *Country Specific Recommendations*.

7. *L'impatto di riforme e investimenti rispetto agli obiettivi finali.*

Il ruolo dei Piani fiscali e strutturali a medio termine nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche, in particolare rispetto alla finalità di rafforzare la crescita e la stabilità finanziaria, rende particolarmente importante l'analisi dell'impatto delle riforme e degli investimenti rispetto agli obiettivi finali richiamati dall'articolo 119 TFUE. Il regolamento (UE) 2024/1263 prevede, a questo fine, che gli Stati membri forniscano indicazioni sull'impatto delle riforme e degli investimenti già implementati¹³. In questo contesto, volto in particolare al consolidamento fiscale e alla crescita, è attribuito uno specifico rilievo all'impatto delle misure sulle entrate, sulla spesa, sulla crescita potenziale, insieme all'impatto sulle altre priorità dell'Unione europea. Il regolamento (UE) 2024/1263 sottolinea inoltre che la valutazione di impatto deve essere basata su "*sound and data driven economic evidence*".

Viene confermata, quindi, l'esigenza di rafforzare progressivamente, nell'ambito della *governance* economica, la capacità di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sugli obiettivi finali del coordinamento delle politiche economiche dell'Unione europea e degli Stati membri.

La valutazione dell'impatto delle riforme e degli investimenti, del resto, è prevista espressamente anche per le misure dei Piani nazionali di ripresa e resilienza. Trattandosi di Piani basati sulla *performance*, per i Piani nazionali di ripresa e resilienza è richiesto agli

¹³ Considerando 34 e articolo 13.

Stati membri anzitutto di definire le misure in vista del contributo atteso agli obiettivi finali della crescita, della doppia transizione, della coesione sociale e territoriale e di conseguire in questo contesto le *milestone* e i *target* previsti dal Piano. In aggiunta lo Stato membro è chiamato a fornire due volte all'anno informazioni su alcuni indicatori (chiaramente parziali) riconducibili a ciascuno dei sei pilastri della RRF. Una vera e propria valutazione dell'impatto complessivo del Dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà invece effettuata a livello europeo, *ex post*, entro il 2028.

Gli approfondimenti chiesti dalla nuova *governance* europea nell'ambito dei Piani a medio termine sull'impatto di riforme e investimenti rappresentano uno sforzo complementare volto a rafforzare la cultura della valutazione, a sostegno della progressiva messa a punto delle politiche pubbliche alla luce della verifica dei loro effetti concreti.

8. Alcuni spunti dall'esperienza del PNRR.

L'esperienza dell'attuazione del Dispositivo di ripresa e resilienza ha consentito di sperimentare a livello nazionale un modello innovativo di *governance* dei piani di riforme e investimenti. La natura *performance-based* del PNRR, in base alla quale le risorse europee vengono riconosciute a fronte non del riconoscimento di costi ammissibili, ma del conseguimento di obiettivi quantitativi e qualitativi, secondo uno stretto cronoprogramma, ha chiesto un cambio di passo alle amministrazioni, che hanno dovuto rapidamente adattarsi a una nuova impostazione incentrata su quanto concretamente viene rea-

lizzato e sulla necessità di dimostrare il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

L'attuazione del PNRR ha inoltre reso necessario delineare una struttura multilivello della *governance*, in grado di coinvolgere tutti i livelli di governo, da Bruxelles al piccolo comune. Per il coordinamento dell'attuazione è stata creata una rete con punti di contatto (le Unità di missione PNRR) in ciascuna Amministrazione titolare, cui spetta il coordinamento dei soggetti attuatori (siano questi regioni, enti locali, altre amministrazioni pubbliche o imprese). È stato rafforzato il coordinamento a livello centrale, funzionale ad una efficace gestione dei rapporti con la Commissione europea, sia mediante la Struttura di missione PNRR della Presidenza del Consiglio (che rappresenta il punto di contatto unico con la Commissione per il coordinamento dei profili sostanziali attinenti alle misure, la promozione delle soluzioni nel caso in cui sorgano problemi, il monitoraggio dell'assenza di *reversal*, le istruttorie funzionali alla revisione dei Piani), sia mediante il Ministero dell'economia e delle finanze (in particolare, per gli aspetti di rendicontazione, finanziari e relativi ai controlli). Anche attraverso la costante collaborazione con ANCI, UPI e regioni nell'attuazione delle misure, è stata progressivamente costituita una rete di amministrazioni che opera all'interfaccia tra la dimensione nazionale e quella europea, abituata quotidianamente a parlare lo stesso linguaggio dei colleghi della Commissione europea e a confrontarsi con loro.

Oltre al Dispositivo di ripresa e resilienza, il modello dei piani di riforme e investimenti *performance-based* ha già mostrato capacità di trovare applicazio-

ne anche in altri ambiti connessi all'utilizzo dei fondi europei. È stato già adottato per le misure relative agli obiettivi del regolamento *REPowerEU*, prevedendone l'inserimento all'interno dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, e un'impostazione simile è stata seguita anche dal regolamento (UE) 2023/255 che ha istituito il Fondo sociale per il clima, i cui piani nazionali hanno dovuto essere definiti entro giugno 2025.. Nelle linee guida della attuale Commissione europea è stata annunciata, inoltre, l'intenzione di prendere spunti dal modello *performance-based* per efficientare l'attuazione delle politiche di coesione, pur tenendo conto delle peculiarità istituzionali di tale ambito di politica pubblica in termini di necessità di coinvolgimento degli enti regionali e locali. Più in generale, si sta valutando di prevedere impegni in termini di riforme e investimenti *performance-based* anche per altri ambiti del quadro finanziario pluriennale dell'Unione, come condizione per accedere alle risorse finanziarie europee. In tutti questi casi, l'assetto istituzionale utilizzato per il PNRR può costituire un valido punto di riferimento, pur con i necessari aggiustamenti in ragione degli specifici contesti.

Quando non si tratta di accesso alle risorse europee ma dell'adozione di piani pluriennali di riforme e investimenti, per il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito del semestre europeo, pur risultando più leggero l'impegno relativo alla rendicontazione dei risultati conseguiti e alla sua valutazione da parte della Commissione, sembrerebbe comunque utile il mantenimento di una rete dedicata di punti di contatto nelle amministrazioni titolari, caratterizzata come quella svilup-

pata con la RRF da un orientamento al risultato, in grado di seguire proattivamente l'attuazione degli impegni e di renderne conto nelle interazioni con la Commissione europea.

Similmente, rimane l'esigenza di un coordinamento sia rispetto alle possibili revisioni degli impegni assunti nel Piano a medio termine in termini di riforme e investimenti, sia rispetto alla prevenzione di ogni ipotesi di *reversal* ingiustificato. Resta infine, anche nei Piani a medio termine, il tema di come assicurare mediante la *governance* che gli investimenti e le riforme siano complessivamente sufficientemente ambiziosi per perseguire efficacemente gli obiettivi finali e le priorità nazionali in linea con le priorità comuni dell'Unione europea.

Da questa analisi emerge come l'avvio del ciclo di coordinamento delle politiche economiche basato sulle nuove regole incentrate sui Piani fiscali e strutturali a medio termine costituisca l'occasione per mettere progressivamente a punto, a livello nazionale, un sistema volto ad assicurare che il disegno e l'attuazione delle riforme e degli investimenti avvenga in modo efficace rispetto al perseguimento degli obiettivi finali della politica pubblica, nazionale ed europea. Occorrerà inoltre continuare ad assicurare lo stretto coordinamento con gli impegni in termini di riforme e investimenti connessi all'utilizzo dei fondi europei, anche in vista della prossima revisione del Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione.

Rosalba Famà

*Il bilancio europeo post-pandemia:
tra novità e frizioni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il bilancio dell’Ue: un “relietto storico”? – 3. L’introduzione del *Next Generation EU*: un *elettroshock* per le finanze pubbliche dell’Ue. – 4. Frizioni giuridiche di un bilancio finanziato con un debito comune. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

Il presente contributo mira a riflettere sulle novità introdotte dal programma *Next Generation EU* nel bilancio dell’Unione europea. Come noto, a seguito dell’emergenza pandemica legata al Covid-19 e all’esito del Consiglio europeo più lungo nella storia dell’Ue svoltosi nel luglio 2020, l’Ue ha istituito un innovativo programma finanziario denominato evocativamente *Next Generation EU*¹. Quest’ultimo prevede l’autorizzazione della Commissione a emettere debito comune in nome e per conto dell’Ue e l’utilizzo dei proventi per fornire as-

¹ CONSIGLIO EUROPEO, *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) - Conclusions*, 21 luglio 2020 (EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4); COMMISSIONE EUROPEA, *Q&A: Next Generation EU - Legal Construction*, 9 giugno 2020.

sistenza finanziaria agli Stati Membri richiedenti sotto forma di prestiti e contributi a fondo perduto al raggiungimento di obiettivi predeterminati nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza². Sebbene la dottrina abbia analizzato ampiamente le implicazioni di questo programma per la politica economica e monetaria dell'Ue e, più in generale, per la *governance* dell'Ue, meno attenzione è stata posta sugli aspetti legati al bilancio comunitario e la sua impalcatura costituzionale³. Questo contributo

² Si vedano N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in «Diritto Pubblico», III (2023), pp. 729-755; G. GERBASI, *La risposta dell'Unione europea e il PNRR italiano allo specchio della crisi pandemica: un ritorno alle finalità emancipanti del costituzionalismo democratico e sociale?*, in «La cittadinanza europea», XIX, I (2022), pp. 81ss.; G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in «Studi sull'integrazione europea», III (2020), pp. 587ss.; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in «Eurojus», IV (2020), pp. 22 ss.; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in «I Post di Aisdue», III (2021), pp. 38 e ss..

³ E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in «DPCE Online», II (2020), pp. 2369-2391; E. PISTOIA, *Lo stato di salute dell'integrazione differenziata nell'Unione economica e monetaria in epoca post-pandemica*, in *Quaderni AISDUE Serie Speciale - Atti del Convegno "Ambiente, digitale, economia: l'Unione europea verso il 2030"*, Bari 3-4 novembre 2022, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, pp. 151-179; P. DERMINE, *The EU's response to the Covid-19 Crisis and the Trajectory of fiscal integration in Europe – Between continuity and rupture*, in «Legal Issues of Economic Integration», XLVII, IV (2020), p. 348; B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in «Common Market Law Review», LVIII, III (2021), p. 661; P. LEINO-SANDBERG, M. RUFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in «Common Market Law Review», LIX, (2022), p. 45; P. LEINO-SANDBERG, *Constitutional imaginaries of solidarity. Framing fiscal integration post-NGEU*, in *The financial Constitution of European integration. Follow the Money?*, Hart Publishing, Oxford 2023, p. 164; M.A. PANASCÌ, *Unravelling Next Generation EU as a transformative moment: from market integration to redistribution*, in «Common Market Law Review», LXI, I (2024), pp. 13ss..

Mentre sugli aspetti legati al bilancio si vedano R. CROWE, *The*

intende colmare tale lacuna procedendo nel seguente ordine. In primo luogo, le principali caratteristiche del bilancio europeo e le regole ad esso applicabili saranno analizzate. In secondo luogo, l'architettura giuridica e finanziaria del *NextGenerationEU* verrà discussa. Infine, le conseguenze di tali novità per il bilancio comunitario verranno criticamente scrutinate. L'ultima sezione sarà devoluta alle conclusioni con un accenno alla replicabilità dell'iniziativa, anche alla luce del Rapporto Draghi⁴.

2. Il bilancio dell'Ue: un "relitto storico"?

Il *budget* europeo è una costruzione unica che riflette la natura sui generis dell'Ue⁵, che si contraddistingue per non essere uno Stato federale ma neppure paragonabile ad una organizzazione internazionale ordinaria⁶. Come si legge nella sentenza *Van Gend en Loos*⁷, l'Ue ha creato «un nuovo ordine giuridico» e tale natura

EU Recovery Plan: new dynamics in the financing of the EU budget, in *The Future of Legal Europe: will we trust in it? Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel*, a cura di G. Barrett, J.-P. Rageade, D. Wallis, H. Weil, Springer, Cham 2020, pp. 135ss.; e M. NETTESHEIM, *NextGenerationEU. The transformation of the EU financial constitution*, in *Solid financing of the EU*, a cura di H. Kube e E. Reimer, Heidelberger Beiträge zum Finanz- und Steuerrecht, Berlino 2021, pp. 32ss..

⁴ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness. Part A, A competitiveness strategy for Europe*, settembre 2024.

⁵ B. LAFFAN, J. LINDNER, *The budget: who gets what, when and how?*, in *Policy making in the European Union*, a cura di H. Wallace, M.A. Pollack, C. Roederer-Rynning, A.R. Young, Oxford University Press, Oxford 2014, pp. 208-232. Vd. anche J. LINDNER, S. TORDOIR, *Euro Area macroeconomic stabilization and the EU budget: a primer*, in *EU financing for next decade. Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU*, a cura di B. Laffan e A. De Feo, European University Institute, Firenze 2020, p. 195.

⁶ G. TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, in «*American Journal of International Law*», LXIV (1970), pp. 17-152.

⁷ Case 26/62 *Van Gend & Loos* (ECLI:EU:C:1963:1), par. 3.

peculiare si riflette anche nel suo bilancio, che è più modesto rispetto ai bilanci nazionali, ma più grande di quelli delle altre organizzazioni internazionali⁸.

Prima della pandemia, il bilancio dell'Ue, limitato a 1000 miliardi di euro in sette anni, era devoluto alla politica agricola e alla politica di coesione per circa due terzi. Dunque, la dimensione del bilancio europeo tradizionale assai contenuta, pari all'1% del PIL europeo, occupava settori ad oggi non più particolarmente redditizi⁹.

Nel 2004, il Report realizzato da André Sapir, un esperto di finanza europea, aveva definito il bilancio dell'Ue come un "relictio storico"¹⁰. Questo studio fu realizzato su richiesta della Commissione europea al fine di rivedere l'intero sistema delle finanze comunitarie e suggerire un modello più orientato alla crescita. Tra le indicazioni del Rapporto Sapir, si legge che l'Ue avrebbe dovuto riorientare il proprio bilancio poiché le entrate, le spese e le procedure erano disarmoniche rispetto allo stato di integrazione europea di allora¹¹. Da quel momento e sino alla pandemia, la struttura del bilancio, le aree di spesa e il suo funzionamento sono rimasti pressoché invariati, al punto che, più di recente, un autore si è espresso nei termini di un bilancio «perso nella stagnazione»¹².

⁸ J. LINDNER, S. TORDOIR, *Euro Area macroeconomic stabilization*, cit., p. 195.

⁹ G. BENEDETTO, *The EU budget after Lisbon: Rigidity and reduced spending?*, in «Journal of Public Policy», XXXIII, III (2013), pp. 345-369.

¹⁰ A. SAPIR ET AL., *An agenda for a growing Europe: the Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford 2004, p. 162.

¹¹ *Ibid.*

¹² P. BECKER, *Lost in stagnation: The EU's next multiannual financial framework (2014-2020) and the power of the status quo*, in «SWP Research Papers», XIV (2012), pp. 4-5.

Le ragioni per tale «stagnazione» sono molteplici. Prima fra tutte, la struttura rigida del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), il bilancio a lungo termine europeo, il quale decide con sette anni di anticipo l'ammontare di spesa massima dell'Ue per ogni categoria. Il Quadro Finanziario Pluriennale è adottato all'unanimità dal Consiglio, aspetto che rende le negoziazioni particolarmente litigiose e le riduce ad un calcolo tra le partite di dare e avere degli Stati Membri¹³. Dopodiché, per espressa previsione dell'art. 312 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), i bilanci dell'Ue approvati annualmente devono rispettare le soglie massime di spesa indicate nel QFP. Sicché, anche alla luce delle caratteristiche delle sue finanze, si può affermare che l'Ue sia sprovvista di una capacità di assorbire gli shock, a differenza dei bilanci degli Stati che sono muniti di stabilizzatori automatici e consentono di attuare politiche fiscali discrezionali¹⁴.

La capacità di spesa dell'Ue è altresì limitata dal principio del pareggio di bilancio, sancito all'art. 310 (1) TFUE che richiede che «Nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio». Questo principio è inteso come un equilibrio aritmetico tra entrate e spese che l'Ue deve raggiungere ogni anno. Sicché, il suo corollario implicherebbe che l'Ue non può ricorrere al debito per finanziare le proprie spese e il suo bilancio non può essere chiuso in deficit.

¹³ C. NEUMEIER, *Political own resources: towards a legal framework*, in «Common Market Law Review», LX (2023), p. 324; si veda anche C. BLANKART, *The European Union's debt question: a conceptual viewpoint*, in «Constitutional Political Economy», IV (1996), pp. 257-266.

¹⁴ J. LINDNER, S. TORDOIR, *Euro Area macroeconomic stabilization*, cit., p. 191.

Indispensabili per una sana gestione finanziaria sono altresì i principi di unità e accuratezza, illustrati all'art. 310(1), prima parte del TFUE, dove si afferma che «Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere indicate nel bilancio». I principi di unità e accuratezza sono ulteriormente dettagliati all'art. 8 del Regolamento Finanziario, secondo cui tutte le entrate e le spese devono essere inserite in una voce di bilancio e non sono consentite spese al di fuori degli stanziamenti autorizzati.

Il principio di unità è centrale tra i principi di buona gestione del bilancio pubblico. Questo principio impone, infatti, di rendere visibili le spese e le entrate nel bilancio invece di collocare i fondi in strumenti extra-bilancio. Esso garantisce il controllo democratico della spesa pubblica, la trasparenza e una buona *governance* fiscale.

Un altro principio che fa parte dell'architettura costituzionale del bilancio e che la costruzione del NGEU va ad intaccare è all'art. 311 (2) TFUE ove si legge: «Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie». Questa regola è nota anche sotto il nome di "integrità del sistema delle risorse proprie". Le risorse proprie sono create mediante una procedura rafforzata, alla luce dell'art. 311 (3) TFUE che prevede un doppio passaggio, da un lato la deliberazione all'unanimità del Consiglio secondo una procedura legislativa speciale, dall'altro l'approvazione degli Stati membri nel rispetto delle loro norme costituzionali¹⁵.

¹⁵ Si veda C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza*

Con questa procedura si può sia istituire nuove risorse che sopprimere una categoria esistente di risorse. La peculiarità delle c.d. risorse proprie è che una volta create sono permanentemente acquisite dal bilancio dell'Ue, senza che ogni anno ci debba essere una nuova decisione che le confermi¹⁶. Da una lettura più approfondita dell'art. 311 (2) TFUE si può notare che la sua formulazione lasci la porta aperta a delle entrate – diverse dalle risorse proprie – che possano finanziare il bilancio, tra queste vi sono le “entrate assegnate”. Come si vedrà più innanzi, queste ultime sono centrali nella costruzione del programma *NextGenerationEU*, per questo verranno dedicate alle stesse alcune riflessioni.

Per meglio comprendere la categoria delle “entrate assegnate” occorre prendere in analisi alcune disposizioni contenute nel Regolamento Finanziario. L'art. 21 del Regolamento Finanziario prevede che tali entrate assegnate vadano a finanziare specifiche voci di spesa e non il bilancio generale. Per tale peculiarità, le entrate assegnate rappresentano una deroga al principio di universalità, in base al quale tutte le entrate devono essere usate per finanziare tutte le spese indistintamente. Le entrate assegnate sono risorse aggiuntive, che devono essere concordate di volta in volta, diversamente dalle risorse proprie.

Gli artt. 21 e 22 del Regolamento finanziario distinguono inoltre tra entrate assegnate interne ed esterne, in base alla loro provenienza. Le prime, come sug-

pubblica europea, Cacucci Editore (Collana di Studi sull'Integrazione europea), Bari 2021.

¹⁶ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Opinion of the Council Legal Service: Proposals on Next Generation EU*, 24 giugno 2020 (9062/20).

gerisce il nome, consistono in entrate interne e recuperi, ad esempio proventi dalla fornitura di beni ad altre istituzioni o organismi dell'Unione o i ricavi derivanti da affitti e vendita di edifici e terreni.

Mentre per le entrate assegnate esterne, l'art. 21 del Regolamento finanziario include una serie di voci quali contributi aggiuntivi specifici degli Stati membri per alcuni programmi supplementari di ricerca e tecnologia, azioni di aiuto esterno finanziate dall'Unione e gestite dalla Commissione, compresi i contributi finanziari alle attività dell'Unione da parte di paesi terzi o organismi diversi da quelli istituiti ai sensi del TFUE o del Trattato Euratom, come la partecipazione di paesi extra-UE a programmi come *Horizon Europe*. È possibile notare che queste entrate rafforzano le linee di bilancio standard, e provengono dagli Stati membri o da Paesi terzi che occasionalmente partecipano a determinate attività dell'Unione.

Accanto a questi, l'art. 21 (2) del Regolamento finanziario menziona un gruppo più ampio di voci identificate con la seguente formulazione: «entrate destinate a uno scopo specifico, quali redditi da fondazioni, sussidi, donazioni e lasciti, compresi i ricavi specifici di ciascuna istituzione dell'Unione». Questo gruppo si differenzia dagli altri poiché la terminologia utilizzata è molto generica e le voci che seguono sono esemplificative, come suggerisce l'espressione "quali", che lascia sottintendere si tratti di una elencazione a mero scopo esemplificativo. Nonostante ciò, anche in questo caso emerge come questi ricavi siano aggiuntivi. È bene notare sin da ora che l'Ue ha destinato i proventi dei prestiti NGEU da utiliz-

zare come doni quali “entrate assegnate esterne” ai sensi dell’art. 21(5) del Regolamento finanziario ed è verosimile che queste entrate rientrino in questo gruppo più ampio di voci, non potendo essere ricondotte alle altre classi illustrate all’art. 21(2)(d) del Regolamento finanziario.

3. *L'introduzione del Next Generation EU: un elettroshock per le finanze pubbliche dell'Ue.*

L'introduzione del programma *NextGenerationEU* ha determinato un *elettroshock* nel panorama delle finanze pubbliche europee. Difatti, il bilancio dell'Ue ha subito un cambiamento sia quantitativo che qualitativo¹⁷. La dimensione del bilancio tradizionale si è quasi duplicata, poiché la capacità di spesa di *NextGenerationEU* si aggiunge al bilancio ordinario per ulteriori 800 miliardi di euro. Per quanto attiene gli aspetti qualitativi, la spesa finanziata da *NextGenerationEU* devia visibilmente dalla politica agricola e dalla politica di coesione tradizionalmente intesa¹⁸. Inoltre, la spesa destinata alle sovvenzioni agli Stati Membri è finanziata per la prima volta nella storia dell'Ue mediante indebitamento comune. È opportuno notare che questo grande balzo è avvenuto ricorrendo ad una costruzione giuridica incardinata nei Trattati¹⁹.

Per accogliere le novità di NGEU in assenza di

¹⁷ C. FUEST, J. PISANI-FERRY, *European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots*, in «Policy Contribution Issue», XIX (2020), p. 2.

¹⁸ O. DI ILARIA, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in «Eurojus», III (2020), pp. 123-147.

¹⁹ Vd. P. LEINO-SANDBERG, *Next Generation EU – A constitutional change without a constitutional change*, in «Reconnect», 13 gennaio 2021.

modifiche dei Trattati, il legislatore europeo ha adottato soluzioni giuridiche assai creative²⁰. Tuttavia, queste ultime generano alcune tensioni con i principi costituzionali chiave del bilancio dell'Ue appena studiati. Pertanto, nelle sezioni seguenti, in primo luogo, si esaminerà l'architettura di NGEU e del più recente emendamento *REPowerEU*, in secondo luogo, si valuterà la compatibilità di NGEU con i principi del bilancio dell'Ue, in particolare il principio dell'equilibrio di bilancio, di unità e integrità del sistema delle risorse proprie.

L'architettura giuridica di NGEU è una struttura che può essere paragonata all'immagine di una piramide a tre piani. Il primo di essi consiste nella Decisione sulle risorse proprie del 2020; il secondo è il Regolamento che istituisce lo Strumento per la ripresa; al terzo vi sono i programmi dell'Unione che ricevono i proventi dell'indebitamento²¹, tra cui vale la pena analizzare il nuovo Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF)²². Quest'ultimo è stato di recente emendato dal Regolamento *REPowerEU* che introduce un ulteriore capitolo di spesa dedicato alle politiche energetiche²³ e modifica taluni atti settoriali al fine di trasferire risorse alla RRF per finanziare riforme e investimenti correlati²⁴.

²⁰ E. SPAVENTA, *Constitutional creativity or constitutional deception? Acts of the Member States acting collectively and jurisdiction of the Court of Justice*, in «Common Market Law Review», LVIII (2021), pp. 1697-1730.

²¹ Si veda l'articolo 2 del 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.

²² O.J. 2021, L 57/17.

²³ O.J. 2023, L 63

²⁴ O.J. 2021, L 435/1; O.J. 2003 L. 275/32.

3.1. La Decisione sulle Risorse Proprie del 2020: l'autorizzazione rafforzata degli Stati all'indebitamento dell'Ue.

Il primo componente di NGEU è la Decisione del Consiglio del 2020 sul sistema delle risorse proprie che autorizza la Commissione a contrarre prestiti per conto dell'Ue²⁵. In passato, l'Ue ha contratto debito sui mercati e ceduto prestiti, come nel quadro del Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (EFSM)²⁶ e, più recentemente, nel programma SURE²⁷, tuttavia, nessuna di queste operazioni di prestito ha implicato la modifica della Decisione sulle risorse proprie. In quelle occasioni, l'autorizzazione alla Commissione ad emettere debito era fornita in un atto di legislazione secondaria.

La ragione di questa dissimilarità è che la Decisione sulle Risorse Proprie del 2020 non ha servito solo uno scopo giuridico, ma anche politico, consentendo ai Parlamenti nazionali o governi, a seconda dei casi, di partecipare alla scelta dell'Ue di contrarre debito su larga scala. Come anticipato, la Decisione sulle risorse proprie è adottata seguendo una procedura legislativa rinforzata sancita all'art. 311(3) TFUE che richiede l'adozione da parte di ciascuno Stato membro in conformità alle proprie norme costituzionali.

Sebbene costruita come un'operazione *una tantum*²⁸, Crowe ha sostenuto che l'introduzione dell'indebitamento comune tra i metodi di finanziamento dell'Unione rappresenti un passo di fondamentale importanza

²⁵ O.J. 2020, L. 424/1, di seguito anche 2020 ORD.

²⁶ O.J. 2010, L 189/1.

²⁷ O.J. 2020, L 159/1.

²⁸ Articolo 5 (1) del 2020 ORD.

che avvicina l'Ue a uno Stato federale²⁹, e quindi che l'approvazione dei parlamenti nazionali fosse un passo necessario³⁰. Questa procedura ha rafforzato la solidità costituzionale del piano, fornendo una certa protezione contro possibili attacchi a livello nazionale³¹.

L'ORD del 2020 serve altresì a garantire che l'Ue sia in grado di ripagare il proprio debito. Naturalmente, i prestiti NGEU generano una passività finanziaria per l'Unione. Come è noto, l'ORD stabilisce il livello massimo dei contributi nazionali al bilancio dell'Ue³². I contributi degli Stati al bilancio comune sono proporzionali al loro reddito nazionale lordo (RNL) e rappresentano un'entrata residuale, il cui volume fluttua con la dimensione delle altre entrate (ad esempio i dazi doganali). Poiché l'importo delle altre risorse proprie può variare di anno in anno e il QFP stabilisce l'importo massimo del bilancio annuale, i contributi nazionali al bilancio compensano le fluttuazioni delle altre risorse proprie³³. In nessun caso i contributi degli Stati possono superare i massimali stabiliti nella Decisione sulle Risorse Proprie.

A fronte dell'emissione del debito, l'ORD del

²⁹ R. CROWE, *The EU Recovery Plan*, cit., p. 136.

³⁰ Si veda C.-D. EHLERMANN, *The financing of the Community: the distinction between financial contributions and own resources*, in «Common Market Law Review», XIX (1982), p. 585.

³¹ Si veda *Judgement of the 6th December 2022, Bundesverfassungsgericht, Constitutional complaints challenging the Act ratifying the EU Own resources Decision ('EU Recovery Package')*, par. 113, 135-137.

³² C. FASONE, N. LUPO, *The Union budget and the budgetary procedure*, in *Oxford Principles of European Union Law. Volume I: The European Union Legal Order*, a cura di R. Schütze e T. Tridimas, Oxford University Press, Oxford 2018, p. 817.

³³ C. NEUMEIER, *Political own resources: towards a legal framework*, in «Common Market Law Review», LX (2023), pp. 319ss.

2020 ha aumentato l'entità dei contributi nazionali massimi al bilancio dell'Ue, fornendo così al bilancio ulteriore spazio fiscale e assicurando i mercati sulla solvibilità dell'Ue³⁴. Pertanto, i massimali dei contributi nazionali al bilancio dell'Unione, pari all'1,46% del Reddito Nazionale Lordo degli Stati membri, sono stati temporaneamente aumentati dello 0,6% al fine di coprire le possibili passività dell'Unione legate al debito di NGEU³⁵. Questo cuscinetto sarà devoluto esclusivamente alla garanzia anzidetta e durerà fino a quando il debito contratto non sarà ripagato e, al più tardi, entro il 31 dicembre 2058.

3.2. Lo Strumento per la Ripresa: una "maschera" a un programma di spesa senza precedenti.

Il secondo pilastro di NGEU consiste nello Strumento per la Ripresa (o EURI)³⁶. Lo Strumento per la Ripresa si basa su entrambi i paragrafi dell'art. 122 del TFUE³⁷. Questa disposizione è collocata nel capitolo della Politica Economica³⁸ del TFUE e appartiene all'area del "diritto dell'emergenza"³⁹. L'art. 122 TFUE è redatto in

³⁴ L'art. 6 del 2020 ORD stabilisce un «*Extraordinary and temporary increase in the own resources ceilings for the allocation of the resources necessary for addressing the consequences of the Covid-19 crisis*».

³⁵ Vd. l'art. 3 della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio.

³⁶ O.J. 2020 L 433/23.

³⁷ O.J. 2020 L 159/1.

³⁸ Capitolo I del Titolo VII TFUE.

³⁹ C. CRISTOFOLINI, *Il sostegno all'occupazione SURE: verso una sicurezza sociale anche europea?*, in «Diritti Lavori Mercati», II (2022), pp. 355-382. K. CROONENBORGH, *The European Instrument for Temporary Support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) – an innovative EU financial assistance under the Treaty*, in *EU Law in times of pandemic. The EU Legal response to Covid-19*, a cura di D. Utrilla, A. Shabbir, EU Law Live Press, Madrid 2020, pp. 60ss.).

termini molto ampi, fornendo al Consiglio poteri il cui contenuto è difficile definire e limitare in anticipo. Applicandosi una procedura legislativa speciale, il Parlamento Europeo è solamente informato, a causa dell'urgenza.

EURI si distingue da precedenti meccanismi di assistenza finanziaria adottati dall'Ue, come il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (EFSM), dispiegato per fornire supporto finanziario a Irlanda e Portogallo⁴⁰. Difatti, il Regolamento EFSM contiene ben tre elementi: l'autorizzazione della Commissione a prendere in prestito fino a 60 miliardi di euro dai mercati finanziari, l'indicazione degli obiettivi del programma e le regole per accedere ai finanziamenti. Sotto l'EFSM i fondi erano forniti agli Stati in difficoltà e soggetti a rigorosa condizionalità economica. Invece EURI riceve il denaro ottenuto con l'indebitamento ed ha il mero compito di assegnare le risorse alle diverse linee di spesa dell'Unione, come ai fondi strutturali e di coesione, protezione civile, ricerca e innovazione, programmi per lo sviluppo delle aree rurali e supporto ai territori nella loro transizione verso un'economia neutrale dal punto di vista climatico⁴¹. In altri termini, il denaro "transita" solamente attraverso EURI e la parte più consistente è devoluta al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, per circa il 90% del volume complessivo. Di fatto, EURI viene attuato dalla RRF.

Si potrebbe pertanto addurre che lo Strumento

⁴⁰ O.J. 2010 L 118/1. L'EFSM è stato garantito dagli Stati membri partecipanti in proporzione al loro reddito nazionale lordo ed è stato gestito dalla Commissione.

⁴¹ Gli articoli 2 (1) e 2(2) (b) e 3(2) del Regolamento 2020/2094 stabiliscono che lo Strumento per la Ripresa accoglierà i proventi delle operazioni di prestito dell'Unione autorizzate ai sensi dell'articolo 5 dell'ODR.

per la Ripresa fornisca una mera “maschera” alla RRF, consegnando una sembianza emergenziale ad un innovativo programma di Coesione la cui funzione principale è di redistribuire le risorse a debito verso i Paesi più colpiti dal Covid-19. Emerge che EURI svolga una funzione politica chiave, poiché, essendo costruito su una disposizione emergenziale⁴², impedisce a NGEU, e quindi a una capacità di prestito e spesa, di diventare una caratteristica permanente dell’Ue⁴³.

EURI contiene inoltre le regole sull’attuazione del bilancio legato alle somme prese a prestito. Queste regole possono essere suddivise in due sottogruppi. Il primo sancisce che il rimborso del debito comune sarà coperto dalle risorse dell’Unione⁴⁴. Il secondo riguarda il trattamento dei proventi dei prestiti nel bilancio dell’Ue in conformità al Regolamento finanziario⁴⁵. Come menzionato, i proventi dei prestiti sono utilizzati sia per prestiti che per doni agli Stati membri. Di conseguenza, il loro trattamento di bilancio differisce. Come verrà illustrato nella prossima sezione, utilizzare il debito per ulteriori prestiti agli Stati membri è considerata un’operazione neutrale dal punto di vista di bilancio poiché lo Stato

⁴² M. CHAMON, *The rise of Article 122 TFEU. On crisis measures and the paradigm change*, in «Verfassungsblog», 1° febbraio 2023.

⁴³ Il considerando n. 6 del Regolamento EURI ribadisce che lo Strumento per la Ripresa costituisce una risposta eccezionale a una situazione temporanea e che il sostegno fornito dovrebbe essere utilizzato esclusivamente per affrontare le conseguenze economiche avverse della pandemia o per il finanziamento immediato volto a prevenire il riemergere della crisi da COVID-19.

⁴⁴ CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Opinion of the Council Legal Service: Proposals on Next Generation EU, op.cit.*, par. 18, 9. Vd. par. 3-4 del Regolamento 2020/2094.

⁴⁵ O.J. 2018 L 193/1.

membro beneficiario rimborserà i prestiti⁴⁶. Pertanto, l'articolo 3(2) del Regolamento EURI non specifica un trattamento particolare per i proventi da utilizzare per prestiti agli Stati membri e il bilancio dell'UE ha una sezione speciale in cui questi importi sono elencati.

Più complesso è il trattamento in bilancio dei fondi da utilizzare per le sovvenzioni, che rappresenta la vera novità tecnica. Secondo l'art. 3(1) del Regolamento EURI, i proventi dei prestiti per le sovvenzioni agli Stati membri costituiscono "entrate esterne assegnate" ai sensi dell'art. 21(5) del Regolamento Finanziario⁴⁷. Pertanto, i fondi presi in prestito non costituiscono risorse proprie, ma rappresentano un rafforzamento aggiuntivo *one-off* dell'azione dell'Unione, sotto la voce "altre entrate"⁴⁸. Come tali, questi importi sono esterni al bilancio dell'UE e gestiti solo dalla Commissione⁴⁹. Come si discuterà a breve, trattare i fondi presi in prestito da utilizzare per la spesa come risorse assegnate esternamente è un "trucco giuridico" utilizzato dagli "ingegneri" del NGEU per superare, almeno formalmente, il divieto dell'UE di incorrere debito per finanziare le proprie spese previsto dalla regola del pareggio di bilancio⁵⁰. Analizzeremo questa questione nella sezione 4 qui di seguito.

⁴⁶ Interrogazione parlamentare E-001662/2015 (J. FERNÁNDEZ), *Subject: The principle of a balanced budget and European public debt*, e risposta E-005201/2015 (K. GEORGIEVA).

⁴⁷ Vd. art. 3(1) del Regolamento 2020/2094.

⁴⁸ COMMISSIONE EUROPEA, *Q&A: Next Generation EU*, cit.

⁴⁹ P. DERMINE, *The EU's response to the Covid-19 Crisis*, cit., p. 10.

⁵⁰ P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications*, cit., pp. 433-472.

3.3. Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e l'addendum REPowerEU: una nuova politica di economico-coesione

Il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza è il fulcro di NGEU, la cui funzione, come suggerisce l'intestazione, consiste nel promuovere la ripresa e la resilienza dell'Unione. Per raggiungere questo scopo, la RRF fornisce supporto finanziario diretto agli Stati membri per riforme e investimenti, subordinati al raggiungimento di pietre miliari e obiettivi suggellati nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza⁵¹.

Sebbene costruita come uno strumento per la ripresa, la RRF è un meccanismo di spesa che consente all'Ue di finanziare le sue priorità e rafforzare la sua autonomia strategica, con un legame piuttosto remoto con il Covid-19. La vera natura della RRF emerge dall'analisi del preambolo del Regolamento che introduce il Dispositivo. Tra questi, il Considerando 7 del Regolamento RRF evidenzia l'importanza degli investimenti sostenibili in settori chiave, come le tecnologie verdi e digitali. Ancora, il Considerando 8 del Regolamento RRF sottolinea che il dispositivo è uno strumento che fornisce supporto finanziario per riforme sostenibili e relativi investimenti pubblici, che devono generare Valore Aggiunto Europeo⁵². Inoltre, la RRF identifica sei aree politiche di rilevanza europea in cui devono essere concentrati gli investimenti⁵³. Tra queste spicca la transizione verde che,

⁵¹ G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in «Studi sull'integrazione europea», XVI (2021), pp. 245ss.

⁵² Considerando 9 del Regolamento RRF.

⁵³ Considerando 10 del Regolamento RRF.

sin dall'insediamento della Commissione Von der Leyen I, è stata lanciata come priorità dell'Ue con il *Green Deal* europeo⁵⁴.

La natura strategica della spesa della RRF è confermata anche dal recentemente introdotto Regolamento *REPowerEU*⁵⁵. Nel suo complesso la strategia *REPowerEU*, emanata immediatamente dopo l'invasione russa dell'Ucraina, mira a eliminare progressivamente la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili russi. All'interno di questo quadro, il *REPowerEU* modifica il Regolamento RRF aggiungendo un nuovo capitolo dedicato a riforme e investimenti per guidare la transizione energetica e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nel breve termine⁵⁶.

Per finanziare l'*addendum REPowerEU*, l'Ue ha mobilitato ulteriormente il proprio bilancio in tre modi diversi. Primo, reindirizzando fondi non spesi nell'ambito della RRF verso nuovi obiettivi da distribuire come prestiti agli Stati richiedenti⁵⁷. Secondo, convogliando alla RRF risorse pre-allocate non spese dei programmi di coesione e della Riserva di Adeguamento Brexit⁵⁸.

⁵⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione: Il Green Deal Europeo*, 11 dicembre 2019 (Com/2019/640 Final).

⁵⁵ 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) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (PE/80/2022/REV/1, O.J. L. 63).

⁵⁶ Vd. art. 1 del Regolamento *RePowerEU* che modifica l'art. 19(3) del Regolamento RRF.

⁵⁷ Vd. art. 1 del Regolamento *RePowerEU* che modifica l'art. 14(6) del Regolamento RRF.

⁵⁸ Vd. art. 4 del Regolamento *RePowerEU* che modifica il Regolamento (UE) 2021/1755.

Terzo, mettendo all'asta le quote ETS fino a 20 miliardi di euro⁵⁹; questo denaro è erogato sotto forma di sovvenzioni. In questo contesto, la dimensione del Valore Aggiunto Europeo è ancora più visibile, considerando che il Regolamento *REPowerEU* stabilisce un obiettivo numerico, ovvero che almeno il 30% degli importi richiesti deve essere speso per progetti transfrontalieri o multilaterali⁶⁰.

Come detto, la RRF è lo strumento che attua lo Strumento per la Ripresa. Tuttavia, la prima si basa sull'art. 175 (3) del TFUE, una disposizione collocata nell'ambito della politica di coesione, mentre il secondo sull'art. 122 del TFUE, appartenente alla politica economica. L'art. 175 (3) del TFUE prevede che, se iniziative si rivelano necessarie al di fuori dei fondi preesistenti, tali azioni possano essere adottate secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato Economico e Sociale e del Comitato delle Regioni. Va evidenziato che, similmente all'art. 122 TFUE, questa disposizione è redatta in termini molto ampi. La parola "azioni" è molto generica e può abbracciare una gamma estesa di misure. Inoltre, queste "azioni" devono solo superare un "test di necessità", senza ulteriori indicazioni su come vada valutata la loro natura necessaria.

Sebbene le due aree – politica economica e di coesione – possano sembrare piuttosto distanti, l'art. 175 TFUE stesso fornisce un collegamento tra le due, affermando che gli Stati membri devono coordinare le loro

⁵⁹ Vd. art. 1 del Regolamento *RePowerEU* che introduce l'art. 21a del Regolamento RRF.

⁶⁰ Vd. art. 1 del Regolamento *RePowerEU* che introduce il punto h all'art. 18(4).

politiche economiche per raggiungere gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale stabiliti dall'art. 174 del TFUE. La combinazione delle due basi giuridiche, appartenenti a settori apparentemente diversi, ha dato origine a un meccanismo di spesa europeo innovativo, la RRF. Infatti, l'art. 175 (3) del TFUE appartiene al Titolo Coesione economica, sociale e territoriale. Pertanto, la RRF è un esempio di sperimentalismo giuridico che ha dato vita a una politica di economico-coesione.

Sebbene non si possa escludere che l'Ue abbia la competenza per introdurre strumenti di spesa creativi basati sulla combinazione di più basi giuridiche, i loro profili di bilancio non sono privi di frizioni. La prossima sezione analizzerà le questioni giuridiche generate dalla componente non rimborsabile della RRF.

4. Frizioni giuridiche di un bilancio finanziato con un debito comune.

4.1. L'indebitamento dell'Ue per finanziare prestiti: una vecchia pratica con crescenti rischi costituzionali.

Per quanto si tratti di un aspetto raramente investigato sinora, l'emissione di debito è una pratica piuttosto consolidata all'interno dell'Ue⁶¹. Tuttavia, finora, l'Ue ha principalmente emesso debito per poi prestarne i proventi ai suoi Stati membri o a paesi terzi, c.d. operazioni "*back-to-back*"⁶². Nell'ambito di queste operazioni, l'Ue è contemporaneamente debitore

⁶¹ Già negli anni '70, la Comunità europea adottò il "*Community Loan Mechanism*".

⁶² Si vedano, a titolo esemplificativo, lo Strumento per la Bilancia dei Pagamenti, l'EFSM e l'assistenza macrofinanziaria ai Paesi terzi.

verso i mercati dei capitali e creditore verso i paesi richiedenti⁶³. Gli Stati beneficiari dei fondi sono tenuti a rimborsare i prestiti all'Ue. Al tempo stesso, i mercati non sono influenzati da eventuali inadempimenti dei beneficiari poiché il bilancio dell'Ue funge da garante del rimborso del debito, in casi eccezionali di *default*⁶⁴.

Sebbene l'inadempimento di uno Stato sia uno scenario remoto, i prestiti NGEU comportano una condivisione di un rischio finanziario senza precedenti tra tutti gli Stati membri dell'Ue. In passato, questo rischio era moderato a causa degli importi ridotti⁶⁵, oggi questo rischio è più accentuato se si considerano congiuntamente SURE, NGEU e l'assistenza macro-finanziaria all'Ucraina, che globalmente raggiungono centinaia di miliardi di euro in prestiti UE⁶⁶.

Tali operazioni incidono negativamente sulla trasparenza del bilancio comune, poiché non sono registrate nel bilancio dell'Ue⁶⁷ e dunque sono escluse dal-

⁶³ La Commissione europea procede alla valutazione della richiesta di assistenza finanziaria e, previa verifica del rispetto delle condizioni necessarie e ottenuto il coansenso del Consiglio, raccoglie fondi sui mercati finanziari mediante l'emissione di titoli garantiti dall'Unione. Successivamente, i fondi sono trasferiti allo Stato beneficiario applicando condizioni di prestito e di indebitamento identiche.

⁶⁴ M. NETTESHEIM, *Legally Feasible, Constitutionally Dubious: Establishing, Next Generation Europe on the Basis of EU Secondary Legislation*, in «Verfassungsblog», 12 aprile 2020.

⁶⁵ L'EFSM poteva contrarre prestiti fino a un massimo di 60 miliardi di euro.

⁶⁶ Regolamento (UE) 2022/2463 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce uno strumento per fornire sostegno all'Ucraina nel 2023 (assistenza macrofinanziaria +), O.J. L. 322/1.

⁶⁷ M. VITSENTZATOS, *Loans and guarantees in the European Union Budget*, in «ERA Forum», XV (2014), p. 131. L'autore segnala che la neutralità non esiste in caso di *default*.

la procedura di bilancio⁶⁸. Ciò accade perché il prestito limitato a un ulteriore prestito è considerato neutro sotto il profilo di bilancio⁶⁹. Pertanto, le operazioni di prestito non sono visibili nel bilancio, sebbene, è importante ribadirlo, il debito contratto è in ultima analisi garantito dal bilancio dell'UE. Questo va a scapito del principio di unità sancito dall'art. 310(1) TFUE che richiede che tutte le entrate e le spese siano indicate nel bilancio e incide negativamente sull'autorità di bilancio europea nel garantire la responsabilità democratica delle finanze comuni.

4.2. L'indebitamento comunitario per finanziare i contributi a fondo perduto e la sua relazione con il principio del pareggio di bilancio.

Mentre le operazioni c.d. *back-to-back* sono considerate neutre, i prestiti per finanziare i doni agli Stati non lo sono⁷⁰. I contributi a fondo perduto di NGEU rappresentano una spesa dell'Ue finanziata con del debito. Come anticipato, la regola del pareggio di bilancio contenuta all'art. 310 (1) TFUE, che richiede che entrate e spese siano in equilibrio, era stata interpretata nel senso che l'Unione non può finanziare le proprie spese con un

⁶⁸ C. ALCIDI, D. GROS, J. NÚÑEZ FERRER, D. RINALDI, *The instruments providing macro-financial support to EU Member States*, in «CEPS Research Report», VI (2017), p. 6.

⁶⁹ Interrogazione parlamentare E-001662/2015 (J. FERNÁNDEZ), *Subject: The principle of a balanced budget and European public debt*, e risposta E-005201/2015 (K. GEORGIEVA); la risposta data dalla Vice-Presidente della Commissione Georgieva era la seguente: «*if a delay or a default by a borrower has to be compensated by the EU budget, this is done drawing on the own resources of the Union. However, as regards the obligation to balance the EU budget, the consistent interpretation over time of such Article is that the EU budget cannot be balanced by issuing public debt*».

⁷⁰ M. NETTESHEIM, *Legally Feasible, Constitutionally Dubious*, cit.

disavanzo e che l'equilibrio di bilancio tra spese e entrate deve essere raggiunto ogni anno⁷¹.

La soluzione giuridica per garantire il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio per la componente a fondo perduto di NGEU è consistita nel collocare il debito comune "fuori" dal bilancio, ricorrendo alla categoria delle entrate assegnate esterne⁷². In questa geometria consiste il "trucco giuridico" per aggirare l'art. 310(1) TFUE che, da lettura tradizionale, impedirebbe all'Ue di incorrere in un disavanzo operativo⁷³. Questa impalcatura giuridica ha di fatto dato vita ad un bilancio parallelo dell'Ue.

4.3. La riscoperta della categoria delle entrate assegnate per costruire un "bilancio parallelo".

La costruzione giuridica di NGEU ha costretto a riscoprire la categoria delle "Entrate assegnate", che fino al 2020 era passata quasi inosservata. Come anticipato, le entrate assegnate sono un tipo di "altre entrate" che possono finanziare il bilancio dell'Ue, in base all'Art. 311(2) TFEU sopra richiamato⁷⁴.

All'interno di NGEU, i proventi dei prestiti non possono essere utilizzati per scopi diversi da quelli elen-

⁷¹ B. LAFFAN, *The finances of the European Union*, Macmillan Press, Londra 1997, p. 39.

⁷² B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., p. 663.

⁷³ P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications*, cit., pp. 433ss.

⁷⁴ Si veda l'Articolo 311 TFEU; si veda anche lo studio di I. BEGG ET AL., *The next revision of the financial regulation and the EU budget galaxy. How to safeguard and strengthen budgetary principles and parliamentary oversight*, Study requested by the BUDG committee (PE 721.500), Bruxelles 2022.

cati nel Regolamento che istituisce lo Strumento per la Ripresa⁷⁵. Come sottolineato all'inizio di questo contributo, il bilancio europeo è poco attrezzato a rispondere ad eventi imprevisti poiché è estremamente rigido⁷⁶. Pertanto, le entrate assegnate possono essere viste come uno strumento che rafforza il bilancio standard e consente una certa flessibilità al bilancio dell'Ue senza – apparentemente – compromettere il principio dell'equilibrio di bilancio⁷⁷.

Più recentemente, il Regolamento *REPowerEU* ha previsto che gli Stati membri possano richiedere ulteriore sostegno nell'ambito della RRF sotto forma di sovvenzioni, fino a 20 miliardi di euro. A questo scopo, *REPowerEU* modifica la Direttiva 2003/87/CE sul Sistema di Scambio di Quote di Emissione (ETS), autorizzando l'asta delle quote ETS fino al 31 dicembre 2026 per l'importo massimo suddetto. I ricavi ottenuti sono eccezionalmente resi disponibili alla RRF e utilizzati per sostenere esclusivamente riforme e investimenti inclusi nei capitoli *REPowerEU*⁷⁸. Analogamente a NGEU, gli importi per le sovvenzioni sono classificati come entrate esterne assegnate ai sensi dell'art. 21 del Regolamento finanziario⁷⁹.

⁷⁵ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., p. 663.

⁷⁶ R. CROWE, *An EU budget of States and citizens*, in «European Law Journal», XXVI (2020), p. 332.

⁷⁷ B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., p. 663.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Vd. art. 1 della Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 il regolamento (UE) 2021/1060, il regolamento (UE) 2021/2115, la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE)

Occorre notare che né NGEU, né REPowerEU fanno parte del Quadro Finanziario Pluriennale⁸⁰. Questo significa che insieme costruiscono un bilancio strategico parallelo dell'Ue che non forma parte né delle entrate né delle spese nel bilancio standard⁸¹. Al contrario, il rimborso dei fondi presi in prestito per le spese e i relativi interessi sarà sostenuto dal bilancio dell'Unione e gli impegni di bilancio possono essere ripartiti su più anni in rate annuali⁸² in conformità con l'articolo 112(2) del Regolamento finanziario 2018/1046⁸³. Pertanto, NGEU che è strettamente interconnesso al bilancio comunitario comporta la mutualizzazione del nuovo debito da utilizzare per le sovvenzioni. Questo innovativo utilizzo del bilancio dà un impulso nuovo al principio di solidarietà nell'Ue⁸⁴.

4.4. L'aumento delle entrate assegnate esterne, il principio di universalità e il controllo di bilancio da parte dell'autorità di bilancio.

In questa sezione ci si soffermerà su alcune principali preoccupazioni che il ricorso alle Entrate Assegnate Esterne (EAE) solleva. Primo, classificare i proventi dei

2015/1814.

⁸⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Opinion of the Council Legal Service: Proposals on Next Generation EU*, op.cit.

⁸¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Q&A: Next Generation EU*, cit.

⁸² Vd. art. 5(2) della Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, 14 dicembre 2020.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in «Eurojus», n.spec. (2020), pp. 77ss.; C. CINNIRELLA, *Financial solidarity in EU law: an unruly horse?*, in «Quaderni AISDUE», IV (2022); F. CROCI, *Next Generation EU e solidarietà tra generazioni nell'ambito dell'Unione europea: quali rapporti?*, in «Il Diritto dell'Unione Europea», I (2023).

prestiti da utilizzare per la spesa come entrate assegnate esterne crea attrito con il principio di unità di bilancio⁸⁵. Il principio di unità obbliga a rendere visibili le spese pubbliche e le entrate nel bilancio invece di collocare i fondi in strumenti extra-bilancio⁸⁶. Questo principio è indispensabile per preservare la supervisione pubblica delle finanze dell'UE. Trattare i proventi dei prestiti come entrate assegnate esterne sottrae i fondi NGEU dall'essere visibili nel bilancio⁸⁷.

In secondo luogo, l'uso estensivo delle EAE indebolisce il Parlamento europeo e il Consiglio nel loro ruolo di "autorità di bilancio"⁸⁸ e nella loro capacità di adottare il bilancio annuale secondo la procedura stabilita dall'art. 314 del TFUE. Essendo collocate al di fuori del bilancio dell'UE, le entrate assegnate esterne sono sottratte alla procedura di bilancio annuale⁸⁹.

Inoltre, i meccanismi di gestione delle entrate assegnate conferiscono alla Commissione poteri di spesa più forti rispetto ad altre risorse. L'art. 22 del Regolamento finanziario prevede che «Gli stanziamenti corrispondenti alle entrate assegnate sono resi disponibili automaticamente [...] quando le entrate sono state ricevute dall'i-

⁸⁵ P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications*, cit., pp. 433ss.; nonché P. DERMINE, *The EU's response to the Covid-19 Crisis*, cit., pp. 10ss..

⁸⁶ C. WALDHOFF, *Art. 310 AEUV*, in *EUV•AEUV*, VI ed., a cura di C. Callies e M. Ruffert, C.H. Beck, München 2022, par. 23ss.

⁸⁷ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Special Report 5/2023: The EU's financial landscape. A patchwork construction requiring further simplification and accountability*, p. 33.

⁸⁸ Il loro ruolo nell'adozione del bilancio dell'Unione è sancito dagli artt. 14(1) e 16(1) TUE. Vd. C-92/18 *French Republic v. EP (Exercice of budgetary powers II)*, EU:C:2020:506, par. 21.

⁸⁹ Su questo punto vd. anche B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan*, cit., p. 664.

stituzione dell'Unione». Ciò significa che la Commissione può utilizzare immediatamente le entrate assegnate esterne come spesa per il programma specifico⁹⁰.

Di conseguenza, l'uso di queste entrate è sottoposto a verifica da parte del Parlamento europeo solo nel corso della procedura di discarico, ossia *ex post* quando i bilanci sono chiusi⁹¹. Secondo l'art. 319 del TFUE, agendo su raccomandazione del Consiglio, il Parlamento deve votare il discarico della Commissione in merito all'attuazione del bilancio.

Pertanto, il ricorso estensivo alle EAE nell'ambito del NGEU influisce sull'equilibrio interistituzionale a scapito dell'autorità di bilancio e aggira la procedura di bilancio standard per un importo considerevole di fondi europei.

In passato il ricorso alle entrate esterne assegnate era limitato a importi esigui⁹². Di conseguenza, questa mancanza di supervisione dell'autorità di bilancio veniva tollerata. Oggi, tuttavia, le entrate esterne assegnate rappresentano una quota crescente della spesa a livello Ue e quindi sono più problematiche. L'importanza dell'esercizio del Parlamento della propria competenza sul bilancio è stata di recente evidenziata dalla Corte di Giustizia dell'Ue, che ha stabilito che esso «costituisce un momento fondamentale della vita democratica dell'Unione e necessita, segnatamente, di una discussione pubblica, in seduta plenaria, che consenta ai cittadini dell'Unio-

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ A. MATHIS, *Assigned revenue in the Recovery Plan. The frog that wishes to be as big as the ox?*, Study requested by the BUDG committee (PE 654.526), Bruxelles 2020, p. 3.

⁹² P. DERMINE, *The EU's response to the Covid-19 Crisis*, cit., p. 5.

ne di prendere conoscenza dei vari orientamenti politici espressi e, in tal modo, di formarsi un'opinione politica sull'azione dell'Unione»⁹³. Sottrarre questo passaggio ha dunque ricadute considerevoli sulla vita democratica dell'Ue.

4.5. *Le entrate assegnate esterne e l'integrità delle risorse proprie.*

L'uso delle entrate assegnate esterne per un importo di fondi senza precedenti è altresì in contrasto con l'interpretazione corrente del principio dell'integrità delle risorse proprie⁹⁴. Questa regola è stata comunemente intesa nel senso che le entrate assegnate possono finanziare il bilancio dell'UE purché rimangano marginali rispetto alle dimensioni globali del bilancio⁹⁵.

Quest'ultima è l'interpretazione fatta propria dalla Corte Costituzionale tedesca nella sua sentenza sull'Atto di ratifica della Decisione sulle Risorse Proprie dell'Ue. Tra le motivazioni, il *Bundesverfassungsgericht* ha ritenuto l'Atto con cui la Repubblica Federale di Germania dà la propria approvazione alla Decisione sulle Risorse Proprie dell'UE del 2020 non contestabile sotto il profilo costituzionale perché l'importo delle "altre entrate" non supera il volume totale delle risorse proprie per il periodo pluriennale 2021-2027.

Similmente, secondo la posizione dalla Commis-

⁹³ C-73/17 *French Republic v. EP (Exercise of budgetary powers)*, ECLI:EU:C:2018:787, para. 35.

⁹⁴ A. MATHIS, *Assigned revenue in the Recovery Plan*, op.cit., pp. 1-3; I. BEGG ET AL., *The next revision of the financial regulation*, op.cit., p. 25.

⁹⁵ A. MATHIS, *Assigned revenue in the Recovery Plan*, op.cit., p. 3.

sione e dal Servizio Giuridico del Consiglio, il legislatore dell'Ue gode di un'ampia discrezionalità nella scelta dei mezzi finanziari per consentire all'Unione di adempiere ai propri obiettivi, ai sensi del dettato dell'art. 311(2) del TFUE. Il Servizio Giuridico del Consiglio ha osservato che è nella natura stessa delle entrate esterne assegnate rafforzare spese specifiche previste nel bilancio⁹⁶.

Anche la Commissione ha ritenuto che «I mezzi finanziari dell'Unione provengono prevalentemente, ma non esclusivamente, dalle risorse proprie»⁹⁷. Tuttavia, la Commissione è consapevole che ricorrere a prestiti comuni per finanziare le spese dell'Ue si discosta dalle pratiche standard che – per sua stessa affermazione – non consentirebbero il finanziamento di importi così ingenti in aggiunta al bilancio dell'Unione e al di fuori della procedura di bilancio annuale⁹⁸. Secondo la Commissione, questa incongruenza è dovuta all'emergenza causata dal Covid-19, che ha giustificato il ricorso all'art. 122 TFUE come base giuridica per il Regolamento che istituisce lo Strumento di Ripresa. Inoltre, la Commissione ha ritenuto che l'art. 122 TFUE «consenta deroghe mirate alle regole standard in situazioni di crisi eccezionali»⁹⁹. Questa interpretazione è dubbia, poiché il dato letterale dell'art. 122 TFUE non sembra consentire alcun tipo di deroga al Trattato in tempi di crisi¹⁰⁰.

⁹⁶ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Opinion of the Council Legal Service: Proposals on Next Generation EU*, op.cit., pp. 36ss.

⁹⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Q&A: Next Generation EU*, cit.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Opinion of the Council Legal Service: Proposals on Next Generation EU*, op.cit., par. 59-62.

5. Conclusioni.

Per affrontare adeguatamente le conseguenze generate dalla crisi Covid-19 e dall'aggressione russa in Ucraina, l'Ue ha fatto un uso innovativo del proprio bilancio. A tal fine, l'Ue è ricorsa estensivamente alla categoria delle entrate assegnate esterne. Tuttavia, come si è mostrato, questa scelta tecnica crea delle frizioni con i principi del bilancio dell'Ue che tutelano la supervisione democratica sulla spesa pubblica. Inoltre, la nuova geometria finanziaria ha dato origine a un bilancio parallelo dell'Ue sottratto alla procedura di bilancio annuale e all'applicazione del principio di pareggio di bilancio così come inteso sino alla pandemia. A causa delle preoccupazioni evidenziate, questo modo di procedere dovrebbe essere riconsiderato prima di diventare la nuova normalità per finanziare futuri progetti europei. Dovrebbe essere pianificata una traiettoria per fornire all'Ue strumenti finanziari atti a garantire i suoi obiettivi strategici, modernizzando il panorama delle finanze dell'Ue pur rimanendo fedeli ai principi costituzionali. Questo passaggio si rende ancor più necessario alla luce delle emergenti esigenze sviscerate dal Rapporto Draghi per un'Ue più prospera e competitiva, nel quale si parla espressamente di ricorrere a ulteriore indebitamento comune per finanziare gli investimenti e di usare NGEU come modello di riferimento¹⁰¹.

¹⁰¹ M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness. Part A*, settembre 2024, pp. 64, 66.

Aldo Iannotti della Valle

Gli effetti del PNRR sulle fonti del diritto

SOMMARIO: 1. Cosa c'entra il PNRR con il sistema delle fonti del diritto? – 2. Lo strumento del decreto-legge nella sua originaria conformazione. – 3. Il decreto-legge ai tempi del PNRR: meno straordinario e più ordinario. – 4. Segue. PNRR e presupposti della decretazione d'urgenza. – 5. Sistema delle fonti e possibile lascito del PNRR.

1. Cosa c'entra il PNRR con il sistema delle fonti del diritto?

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) italiano¹ e, più in generale, il programma *Next Generation EU* (NGEU), in cui si inserisce, stanno comportando mutamenti negli assetti della forma di governo tanto a livello di Unione europea quanto a livello nazionale².

¹ Il principale fondamento giuridico del PNRR è rinvenibile nel Reg. 2021/241/UE, istitutivo del dispositivo per la ripresa e resilienza, e in particolare nell'art. 21, che disciplina la stipula degli accordi attuativi con gli Stati membri. Sulla collocazione del Piano nel diritto eurounitario e sul Reg. 2021/241/UE nello specifico, si vedano M. CLARICH, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in «Corr. Giur.», VIII-IX (2021), pp. 1025ss.; N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo e F.S. Marini, Giappichelli, Torino 2023, pp. 1ss..

² In generale, sulle dinamiche della forma di governo tra Unione europea e livello nazionale, cfr. *Dinamiche della forma di governo tra Unione*

Gli obiettivi del PNRR, infatti, dipendono a monte da una dialettica con le istituzioni europee³, comportando la progressiva migrazione del potere decisionale⁴ al di fuori dei confini nazionali, mentre a livello domestico si assiste a una ulteriore perdita di centralità del Parlamento⁵ rispetto al Governo⁶.

europea e Stati membri, a cura di R. Ibrido e N. Lupo, Il Mulino, Bologna 2018. Con specifico riguardo alla fase storica attuale, dal NGEU alla riforma del patto di stabilità, cfr. S. SILEONI, *Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal dispositivo per la ripresa e la resilienza al patto di stabilità*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», I (2025), pp. 73ss., nonché ID., *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in «Rivista AIC», III (2024), pp. 281ss..

³ Si nota il parallelismo con quanto già avviene nella sessione di bilancio. A norma dell'art. 6, par. 1, del Reg. 473/2013/UE, gli Stati membri sono infatti tenuti a trasmettere ogni anno alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un documento programmatico di bilancio che illustri i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l'anno successivo. Rispetto al documento programmatico di bilancio, come è noto, la Commissione europea si esprime con proprio parere.

⁴ Che l'attività normativa si riduca in larghissima parte «al recepimento di contenuti normativi concertati in sede europea dal Governo» è stato notato anche da P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, in *Enc. Dir., I tematici, V, Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano 2023, p. 147.

⁵ Cfr. E. CATELANI, *PNRR e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in «Rivista AIC», III (2022), p. 212, che afferma che «la pandemia prima e l'approvazione della *Next Generation EU* (NgEU) poi hanno consolidato una concentrazione dei luoghi di decisione, che riducono sempre più la possibilità del Parlamento di incidere in modo significativo sulla stessa formazione delle scelte politiche essenziali, a favore di una centralità governativa». Sulla marginalizzazione del Parlamento nella gestione della pandemia la letteratura è foltissima: si rinvia in particolare, tra i contributi più recenti e per una verifica *ex post* a distanza di tre anni, a G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in «Costituzionalismo.it», I (2023); si veda anche I.A. NICOTRA, *Pandemia costituzionale*, ES, Napoli 2021, spec. p. 100, secondo cui «il crescente logorio del Parlamento come sede di mediazione politico – partitica e di decisione istituzionale ha toccato l'essenza stessa della funzione legislativa che la Costituzione attribuisce in via esclusiva alle Assemblee elettive [...]»; infine, sia consentito rinviare ad A. IANNOTTI DELLA VALLE, F. MARONE, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, in «Le Regioni», IV (2021), pp. 725-762, e alla dottrina ivi citata.

⁶ Si rinvia, con specifico riguardo ai riflessi sul sistema delle fon-

Si sposta sull'esecutivo la responsabilità delle decisioni più importanti e la stessa Commissione europea⁷ è chiamata in causa da ogni modifica a valle del PNRR⁸.

Questa dinamica riverbera i suoi effetti forse più evidenti sul sistema delle fonti⁹. Non a caso, la Corte costituzionale ha sottolineato che l'assetto delle fonti

ti dei rapporti tra Governo e Parlamento, ai contributi contenuti in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale. Atti del Convegno di Napoli svoltosi nei giorni 12 e 13 maggio 2000*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Giappichelli, Torino 2001, nonché a M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti, in Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, a cura di M. D'Amico e B. Randazzo, Giuffrè, Milano 2011, pp. 1163ss.. Sui rapporti Governo-Parlamento e gli sviluppi della forma di governo parlamentare negli anni più recenti, cfr., su tutti, G. Di COSIMO, *Chi comanda in Italia? Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli, Milano 2014; nonché ID., *Sviluppi del governo parlamentare*, in «Rivista AIC», II (2020), pp. 50ss..

⁷ Cfr. P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, *op.cit.*, p. 147, che ha osservato che «appare quasi esemplare il caso dell'attuazione del programma europeo di investimenti noto come *Next generation EU* attraverso il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che si presenta come un importantissimo atto di indirizzo in grado di condizionare significativamente l'indirizzo politico in ambito economico-finanziario delle maggioranze di governo per più di una legislatura, incidendo non poco, sia sul piano dei processi di produzione del diritto oggettivo che sulle dinamiche della forma di governo nel senso della complessiva enfattizzazione del ruolo dell'Esecutivo nel sistema».

⁸ È noto che il regolamento 2021/241/UE del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede all'art. 21 un non agevole percorso per la modifica del Piano, da effettuarsi su proposta dello Stato membro interessato e previa approvazione della Commissione europea, soltanto quando non sia possibile realizzare in tutto o in parte il Piano per circostanze oggettive.

⁹ Con riguardo ai mutamenti sul sistema delle fonti durante la fase di attuazione del PNRR, cfr. D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in «Osservatorio sulle fonti», III (2023), pp. 68ss.; N. LUPO, *Il paradosso dei tempi di esercizio del potere regolamentare del Governo*, in «Osservatorio sulle fonti», III (2024), pp. 208ss., che evidenzia il paradosso, nella fase attuale, di una maggiore flessibilità delle fonti primarie rispetto ai regolamenti dell'Esecutivo.

normative è uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale, in quanto correlato alla tutela dei valori e diritti fondamentali¹⁰.

Nell'equilibrio delle fonti, il baricentro si sta rapidamente spostando verso lo strumento della decretazione d'urgenza¹¹.

Questa fonte, infatti, si rivela la più adatta per conseguire in tempi rapidi gli obiettivi del PNRR, che è articolato in *milestone* e *target* da raggiungere entro scadenze prefissate¹², proprio per non correre il rischio

¹⁰ Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171.

¹¹ Vale naturalmente anche l'inverso, dal momento che il maggior impiego della decretazione d'urgenza ha quale logico corollario una ulteriore marginalizzazione dell'attività legislativa parlamentare. Come si è sottolineato, infatti, «un parametro attraverso il quale è possibile individuare la crisi del parlamento è quello relativo all'attività legislativa. Si fanno meno leggi e si subiscono molti decreti-legge. Quindi la legislazione passa attraverso gli atti del governo anziché quelli parlamentari. Accentuando così una distorsione delle funzioni istituzionali e della separazione dei poteri» (così T.E. FROSINI, *Il Parlamento bloccato tra crisi e riforme*, in «Il Mattino», 22 agosto 2024). Lo stesso A., d'altronde, aveva già in passato messo in evidenza come con il decreto-legge «siamo in presenza di una frattura della separazione dei poteri. Che consiste altresì in un'alterazione della dialettica democratica [...]» (T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, in *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, a cura di F. Musella, Il Mulino, Bologna 2019, p. 156).

¹² Sterminata è la letteratura sui decreti-legge, per cui si rinvia in particolare a C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. Dir.*, XI, Giuffrè, Milano 1962, pp. 831ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, Cedam, Padova 1984, pp. 83ss.; V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XVII, Giuffrè, Milano 1968, pp. 925ss.; C. FRESA, *Provvisorietà con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Cedam, Padova 1981; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della "necessità ed urgenza" dei decreti-legge*, in «Giur. cost.» (1982), pp. 1445ss.; V. ANGIOLINI, *Necessità ed urgenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova 1986; G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, in *Enc. Giur.*, X, Treccani, Roma 1988, pp. 1ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova 1989; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna 1996, pp. 235ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e*

di perdere le opportunità derivanti dai finanziamenti del Piano¹³.

Al ruolo assunto dal Governo nell'attuazione del Piano si accompagna, quindi, il ruolo centrale assunto dalla decretazione d'urgenza nel sistema delle fonti¹⁴, che

modelli, Giuffrè, Milano 2003, pp. 323-390; A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino 2006, pp. 1506ss.; M. MALO, *Art. 77*, in S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008, pp. 706ss.; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Annali II, t. 2, Giuffrè, Milano 2008, pp. 536ss.; G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico*, Cedam, Padova 2019, pp. 87ss.; T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2019, pp. 284ss.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci, Bari 2022; A. MORRONE, *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, II ed., Il Mulino, Bologna 2022, pp. 174ss.; P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, *op.cit.*, pp. 129ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino 2023.

¹³ Cfr. D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali, op.cit.*, pp. 31-32, che ha sottolineato che «per il Governo, che ha negoziato il Piano ed è responsabile della sua realizzazione, il decreto-legge – con la sua logica del prendere o lasciare – costituisce la mossa di chiusura di una legislazione attuativa quasi vincolata, con un limitato supplemento di trattativa e azione parlamentare che si gioca nel perimetro ristretto degli emendamenti in sede di conversione». Si veda altresì I.A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in «Osservatorio sulle fonti», II (2022), p. 883, secondo cui «similmente a quanto è accaduto in risposta alla crisi pandemica con un incremento esponenziale dell'utilizzo dei decreti-legge, la decretazione d'urgenza costituisce anche la fonte preferita per l'attuazione del Piano. In tal modo, le fonti di politica economica e finanziaria finiscono con l'essere trasfusi in atti sostanzialmente governativi che riflettono l'indirizzo politico definito dall'Esecutivo nella dialettica con i vertici dell'Unione Europea». Nello stesso senso, cfr. anche S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in «Rivista AIC», III (2022), p. 229, che, nel ricostruire i rapporti tra Governo e Parlamento e tra Stato e Regioni nell'attuazione del PNRR, sottolinea il ruolo centrale dei decreti-legge.

¹⁴ Si è evidenziato che proprio «l'abuso ordinario di uno strumento straordinario ha [...] posto il problema di rapportarlo - non già agli altri istituti d'emergenza, come sarebbe naturale - ma al complesso della

a sua volta ne rafforza il potere e ridimensiona quello del Parlamento.

I mutamenti al sistema delle fonti si segnalano già da adesso per l'impatto non soltanto quantitativo¹⁵ ma soprattutto qualitativo, coinvolgendo le decisioni più importanti, dell'impiego della decretazione d'urgenza, ma questi saranno ancora più rilevanti se il metodo del NGEU sarà riprodotto e stabilizzato anche dopo il 2026.

Sin dall'inizio della sua attuazione, quindi, questa conformazione del Piano ha favorito un ulteriore ridimensionamento della legislazione ordinaria a favore dei decreti-legge, immaginati dal Costituente come strumento eccezionale cui ricorrere in casi straordinari di necessità e urgenza, e che invece oggi divengono nei fatti la fonte del diritto per eccellenza, con una standardizzazione delle giustificazioni sulla sussistenza dei requisiti *ex art. 77* della Costituzione.

In una prospettiva costituzionale, occorre, dunque, concentrarsi sullo strumento del decreto-legge, dal suo inserimento in Costituzione ad oggi per verificare, rispetto agli intendimenti dei costituenti e alle ricostruzioni della dottrina, come stia oggi evolvendo (e come rischia ancora

Costituzione ed in particolar modo alle altre fonti ordinarie; fino al punto da dover ridefinire lo stesso rapporto tra Governo e Parlamento» (G. MAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, *op.cit.*, p. 325)

¹⁵ Da un punto di vista quantitativo, P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, *op.cit.*, p. 147, ha osservato che «il profilo quantitativo [...] evidenzia in modo assai chiaro ed oramai da diverse legislature lo stato di minorità, sotto vari punti di vista, della fonte legislativa parlamentare rispetto alla diade decreto-legislativo delegato e decreto-legge. Quel che emerge costantemente dai numeri è, per l'appunto, che il corpus delle leggi formali sia largamente debitore all'attività normativa primaria del Governo, delineandosi così un quadro ampiamente sovversivo rispetto a quello tracciato dalla Costituzione per come asseverato dalla giurisprudenza costituzionale».

di evolvere) questa peculiare fonte del diritto, da fonte eccezionale a fonte per eccezione¹⁶.

2. *Lo strumento del decreto-legge nella sua originaria conformazione.*

La lettura dei lavori dell'Assemblea Costituente fa capire come, negli intenti di chi la Costituzione l'ha scritta, il decreto-legge dovesse essere relegato a una dimensione di mera eventualità¹⁷.

L'analisi dei lavori preparatori non restituisce molti elementi circa il reale significato dei tre lemmi cui venivano ricondotti i limiti al decreto-legge: la straordinarietà, la necessità e l'urgenza.

La straordinarietà dei casi in cui poter emanare il decreto-legge sembra doversi ricollegare alla nuova connotazione della fonte in questione, non più ordinaria come sotto il regime fascista, ma doverosamente eccezionale. L'eccezionalità dell'istituto, peraltro, ha trovato la sua più limpida conferma nel comma 1 dell'art. 77 Cost., che prevede un rapporto tra regola ed eccezione.

I costituenti immaginavano ipotesi di urgenza che potessero legittimare il ricorso al decreto-legge piuttosto lontane da quelle che oggi in larga parte giustificano il ricorso allo stesso: si rinvenivano nel dibattito riferimenti alla guerra, ai terremoti e a calamità

¹⁶ Già prima del NGEU e del PNRR, T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, cit., p. 157, aveva osservato che «da strumento eccezionale di intervento per i casi in cui la legge fosse impraticabile, il decreto legge è divenuto strumento ordinario e concorrente rispetto alla fonte legislativa».

¹⁷ Si vedano, in particolare, *Atti A.C., seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947*, pp. 1292 ss.. Più nel dettaglio, in proposito, sia consentito rinviare ad A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso una ordinaria straordinarietà*, in «Federalismi.it», XXIV (2024), pp. 156ss..

varie, ma le ragioni di urgenza con cui ci si confronta al giorno d'oggi erano inimmaginabili.

Quanto alla necessità, proprio la difficoltà di definirla preventivamente¹⁸ ha ispirato l'attuale formulazione dell'art. 77 della Costituzione che, anziché elencare ipotesi specifiche in cui fosse lecito adottare decreti-legge, ha optato per una clausola generale¹⁹: la previsione di siffatta clausola generale, che consentisse di provvedere nell'emergenza qualunque conformazione questa assumesse²⁰, ha reso l'art. 77 una sorta di «norma di chiusura del sistema»²¹, tale da poter essere riempita di contenuti di volta in volta diversi. Anche negli anni successivi, le nozioni di straordinarietà,

¹⁸ Si consideri che, già prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, 1914 ined., poi Giuffrè, Milano 1988, p. 252, aveva messo in evidenza che «potendo i decreti-legge essere determinati da qualsiasi urgente necessità, non si può circoscrivere la materia che può formare oggetto delle disposizioni».

¹⁹ Come si è osservato, ciò ha condotto all'attribuzione al Governo «di una competenza legislativa permanente [...], che si traduce in atto e diviene quindi legittimamente esercitabile per il concreto insorgere di un caso di urgente necessità in cui occorre provvedere mediante norme primarie» (così G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., pp. 1ss.); attribuzione che avviene quindi soltanto «in via astratta e potenziale» (cfr. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, op.cit., p. 323).

²⁰ C. MORTATI, in *Atti A.C., seduta del 17 ottobre 1947*, p. 1303, secondo cui «proporsi di disciplinare il caso di necessità è intrinsecamente contraddittorio [...] perché la necessità per sua natura, potendosi presentare negli aspetti più diversi e imprevedibili, non può mai essere racchiusa nelle maglie di una regolamentazione che esaurisca tutti i possibili casi».

²¹ Così F. MODUGNO, *Riflessioni interlocutorie sulle conseguenze della trasformazione del decreto-legge*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Giuffrè, Milano 1996, p. 467, per il quale l'art. 77 della Costituzione è «l'unica norma sulla normazione, nel nostro ordinamento, che consente di provvedere nell'emergenza, ossia è norma di chiusura del sistema», sicché il decreto-legge ha un contenuto «praticamente illimitato, nei consueti limiti della provvisorietà e della precarietà». In tal modo, come si è evidenziato, «la decretazione d'urgenza assurge a centro di riferimento delle emergenze innominate» (cfr. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, op.cit., p. 324).

necessità e urgenza non sempre hanno trovato chiare evoluzioni definitorie²² nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, risolvendosi la necessità e l'urgenza molto spesso in un'endiadi, svuotata di contenuto sostanziale e soltanto rafforzata dalla straordinarietà.

La straordinarietà, definibile in termini generali come l'impossibilità di affrontare la questione con strumenti ordinari²³, è stata perlopiù considerata una mera «qualificazione rafforzativa della “necessità ed urgenza”, nel senso di un particolare grado di intensità di esse»²⁴: la straordinarietà, in tale prospettiva, non sarebbe allora che un attributo della necessità e dell'urgenza²⁵, anche se, come si vedrà nel seguito, la questione della straordinarietà non può essere facilmente liquidata oggi, in considerazione del fenomeno in atto e qui all'analisi, attenendo anche al decorso del tempo.

Quanto alla necessità e all'urgenza, entrambi i concetti hanno a che fare con «una deroga o una sospensione del diritto ordinario»²⁶.

Sebbene i due concetti possano effettivamente apparire un'endiadi, come anche autorevole dottrina ha

²² Nel senso di una pressoché insuperabile ambiguità di fondo della formula «casi straordinari di necessità ed urgenza», cfr. A. MORRONE, *Fonti normative, op.cit.*, pp. 176-177.

²³ G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico, op.cit.*, p. 87.

²⁴ M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità, op.cit.*, pp. 1445ss.; in senso adesivo, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1517.

²⁵ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano, op.cit.*, p. 242, secondo cui «anche sul piano dell'interpretazione letterale, non è dato contrapporre la straordinarietà del caso alla necessità e all'urgenza, dal momento che la prima non è altro che un attributo delle seconde».

²⁶ Cfr. L. GIANNITI, P. STELLA RICHTER, *Urgenza (diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, XLV, Giuffrè, Milano 1992, pp. 901-902; su queste nozioni, si veda anche V. ANGIOLINI, *Necessità ed urgenza nel diritto pubblico, op.cit.*

sostenuto²⁷, appare opportuno soffermarsi sui tratti distintivi peculiari dell'uno e dell'altro concetto²⁸, al fine di poter verificare nel seguito entro che termini essi possano o non possano essere ritenuti sussistenti con riferimento all'ipotesi peculiare (e ormai ricorrente) dei cd. decreti-legge PNRR.

La necessità, lungi ormai dal poter essere considerata essa stessa alla stregua di una fonte del diritto²⁹, ha ispirato diverse ricostruzioni. Anzitutto, si è osservato che essa «vale a denotare un rapporto, con condizioni di emergenza, di disordine o di pericolo generale per cui, anziché l'esercizio delle funzioni ordinarie, la cura di supremi interessi collettivi esige dai pubblici poteri il ricorso a rimedi o provvedimenti straordinari»³⁰. La nozione di necessità, oltre all'inevitabilità dell'intervento³¹, si ricollega anche al soggetto che emana l'atto e, quindi, alla necessità che sia il Governo ad adottarlo, nell'esercizio del proprio indirizzo politico³². Allo stesso tempo, però,

²⁷ Così C. FRESA, *Provisorietà con forza di legge*, cit., p. 51; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, cit., p. 56; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Disposizioni sulla legge in generale (art. 1-9)*, a cura di A. Scialoja, G. Branca, Zanichelli, Bologna 1977, p. 262.

²⁸ In senso contrario, cfr. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, op.cit., pp. 354-356, secondo cui il sintagma non sarebbe «ulteriormente scindibile in altri (due) concetti dotati di una qualche autonomia nella struttura dell'istituto». Per l'A., infatti, «una necessità non urgente non sarebbe vera necessità (la necessità del decreto-legge), mentre un'urgenza non necessaria non giustificherebbe la decretazione d'urgenza».

²⁹ Così la celebre ricostruzione di S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione dei terremoti di Messina e Reggio Calabria*, in «Riv. dir. pubbl.», I (1909), pp. 251ss., prevalentemente superata poi nella dottrina successiva (cfr., in particolare, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 834).

³⁰ Così P.G. GRASSO, *Necessità (stato di) (diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Giuffrè, Milano 1977, pp. 866ss..

³¹ G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico*, op.cit., 2019, p. 87.

³² Cfr. L. GIANNITI, P. STELLA RICHTER, *Urgenza*, cit., p. 903

si è sottolineato che la necessità non può essere prettamente soggettiva (e sussistere solo perché il Governo intende raggiungere un fine e non ha altro mezzo che il decreto-legge per raggiungerlo) né tantomeno relativa (e riguardare solo l'inevitabilità di uno strumento straordinario per il raggiungimento di fini non necessari): al contrario, la necessità deve essere oggettiva, dovendo sussistere a prescindere dagli intendimenti del Governo, e assoluta, dovendo riguardare i fini stessi cui è destinato il provvedimento³³.

Il concetto di urgenza³⁴, d'altra parte, si ricollega «ad effetti prodotti o producibili dallo scorrere del tempo»: più in particolare, «un atto è urgente quando solo il suo compimento tempestivo e non differito nel tempo produce l'effetto voluto e quindi tale – in diritto pubblico – da soddisfare adeguatamente l'interesse in ordine al quale il potere di emanare l'atto è dalla legge preordinato»³⁵. Più in particolare, si è sottolineato come sia «giustificato il ricorso al decreto legge, sotto il profilo dell'esistenza dell'urgenza, allorquando solo la modificazione tempestiva dell'ordinamento giuridico soddisfi l'esigenza che l'ha determinata»³⁶. Non vi sarebbe, dunque, urgenza quando sarebbe comunque possibile soddisfare l'esigenza mediante l'adozione di una legge ordinaria, ma soltanto quando le tempistiche di una legge ordinaria renderebbero del tutto impossibile il soddisfacimento dell'esigenza.

³³ In questo senso, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 835.

³⁴ Si è evidenziato in dottrina che sarebbe errato definire l'urgenza una *species* del *genus* necessità (in particolare, la necessità di provvedere subito). Cfr. L. GIANNITI, P. STELLA RICHTER, *Urgenza*, cit., p. 902.

³⁵ In questi termini, ancora, L. GIANNITI, P. STELLA RICHTER, *op. cit.*, p. 902.

³⁶ *Ibid.*, p. 903

Nel corso degli anni, la sussistenza di tali requisiti è stata più o meno restrittivamente interpretata, conducendo di volta in volta a un utilizzo più o meno ampio del decreto-legge.

Nelle prime legislature dalla sua introduzione, il decreto-legge ha mantenuto le caratteristiche di eccezionalità che avevano caratterizzato lo strumento a partire dal dibattito in Assemblea Costituente³⁷, fedelmente alla formulazione indubbiamente restrittiva dell'art. 77 della Costituzione.

L'uso e abuso del decreto-legge, come è noto, non è però certamente fenomeno recentissimo, essendo il suo impiego costantemente cresciuto almeno a partire dalla VI legislatura (1972-1976).

Non sono bastati a contenerlo né i limiti di cui all'art. 15 della legge n. 400/1988 né lo stop alla prassi della reiterazione imposto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 360/1996 né ancora l'estensione del sindacato sui presupposti straordinari di necessità e di urgenza alla legge di conversione a partire dalla sentenza n. 29/1995³⁸.

La legge n. 400/1988, infatti, come si è sottolineato, sconta la «naturale inidoneità [...] a vincolare atti anch'essi con forza di legge»³⁹.

³⁷ Per una ricostruzione dell'impiego del decreto-legge nelle diverse legislature, si rinvia alla più ampia trattazione contenuta in A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, pp. 1506ss..

³⁸ Cfr. Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29; Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171; Corte cost. 16 aprile 2008, n. 128.

³⁹ In questi termini, A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77, cit.*, p. 1512. Ancora, V. COCOZZA, *Atti aventi forza di legge, cit.*, p. 17, ha evidenziato che «le regole introdotte negli articoli 14 e 15 in ordine al decreto legge e al decreto legislativo lasciavano ampi dubbi sulla loro reale possibilità di tenuta proprio perché non era comunque ipotizzabile un controllo di legittimità costituzionale e, pertanto, era ben difficile con legge ordinaria arginare fenomeni già ormai in svolgimento in maniera contrastante con la

La sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 ha posto sì un limite alla prassi forse più distorsiva dell'istituto, quella che è stata definita «il fenomeno centrale che ha permesso la radicale modificazione della funzione del decreto legge nel sistema delle fonti»⁴⁰, ma non ha potuto prevenire le nuove ragioni di successo dello strumento.

Infine, lo scrutinio della Corte sui requisiti straordinari di necessità e urgenza costituisce un rimedio soltanto *ex post*, comunque inefficace nel restituire lo strumento alla sua eccezionalità, laddove tali requisiti almeno apparentemente sussistano. La stessa Corte costituzionale, infatti, ha chiarito che «la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi» e perché «il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza, in sede di scrutinio di costituzionalità, debba risultare evidente»⁴¹. Nel novero potenzialmente illimitato di situazioni che possono verificarsi a sostegno dell'utilizzo del decreto-legge in luogo della legislazio-

previsione costituzionale». Nello stesso senso, si è opportunamente sottolineato come «le regole sulla produzione normativa siano destinate ad essere sistematicamente ignorate quando non sono contenute in fonti del diritto di rango gerarchicamente superiore a quelle cui esse si rivolgono» (così F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in «Federalismi.it», III (2019), p. 45).

⁴⁰ E. MODUGNO, *Analisi delle disposizioni della legge 400/88 relative alla potestà legislativa del governo. Considerazioni critiche*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Giuffrè, Milano 1998, III, p. 63.

⁴¹ Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171.

ne ordinaria, la Corte costituzionale ha correttamente ritenuto di poter sanzionare soltanto l'evidente assenza di quei presupposti, ad esempio qualora la sussistenza dei requisiti *ex art. 77 Cost.* sia affermata soltanto apoditticamente.

Senonché, il fenomeno che si vuole mettere in luce e che sta emergendo con l'attuazione del PNRR riguarda un caso in cui i requisiti – sia pure in modo diverso da come immaginato dal Costituente – quasi sempre sussistono, in considerazione delle scadenze previste. Questo provoca una stabilizzazione di quegli stessi requisiti a fondamento di più decreti-legge e riduce gli spazi di possibile intervento della Corte costituzionale.

Si tratta quindi, come si vedrà, di un'evoluzione del tutto peculiare, che consente a uno strumento nato come eccezionale di prosperare, paradossalmente, proprio nell'alveo dell'art. 77 Cost., così come è concepito e formulato, stante la stabilizzazione della necessità e dell'urgenza imposte dal PNRR e la progressiva metamorfosi della straordinarietà in ordinarietà (o forse dell'ordinarietà in straordinarietà).

3. Il decreto-legge ai tempi del PNRR: meno straordinario e più ordinario.

La struttura stessa del PNRR in *milestone* e *target* da raggiungere entro scadenze prefissate, pena la perdita dei finanziamenti, spinge verso l'impiego della decretazione d'urgenza.

Il maggiore impiego della decretazione d'urgenza ai tempi del PNRR desta interesse non tanto sotto un

profilo meramente quantitativo⁴², perché già in passato vi sono state stagioni di cospicuo impiego dei decreti-legge⁴³, ma soprattutto sotto un profilo qualitativo, perché la decretazione d'urgenza viene ad essere impiegata per le decisioni più significative, connesse all'attuazione del Piano.

Il residuo potere del Parlamento, nei fatti non più centrale, si sposta quindi il più delle volte nella fase di conversione in legge dei decreti-legge, con un *iter* peraltro significativamente accelerato⁴⁴, che rende ulterior-

⁴² Secondo i dati forniti da Openpolis, aggiornati al 29 gennaio 2025 (<https://www.openpolis.it/numerilil-governo-meloni-ha-pubblicato-il-maggior-numero-di-decreti-nelle-ultime-legislature/>), il Governo Meloni ha adottato 84 decreti-legge, superando il Governo Draghi (che aveva adottato 63 decreti-legge) e collocandosi al secondo posto tra i Governi che hanno adottato più decreti-legge nelle ultime quattro legislature (la cd. "seconda Repubblica"), dopo il Governo Berlusconi IV, di durata però ben superiore al momento in cui si scrive (3 anni e 6 mesi). In media, il Governo Meloni ha adottato 3 decreti-legge al mese, rispetto ai 3,07 del Governo Draghi e del Governo Conte II, nonostante non sia più in corso l'emergenza pandemica. Più basse, invece, le medie del Governo Gentiloni, di circa un decreto-legge al mese, e dei Governi Renzi (1,64), Conte I (1,86) e Berlusconi IV (1,86).

⁴³ Cfr. A. CELOTTO, E. DI BENEDETTO, *Art. 77*, cit., pp. 1510ss.

⁴⁴ Si vedano, in particolare, l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati, come modificato da ultimo il 30 novembre 2022, e l'art. 78 del regolamento del Senato della Repubblica, come modificato da ultimo il 27 luglio 2022. L'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati prevede, tra l'altro, che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge siano assegnati alle Commissioni competenti, in sede referente, il giorno stesso della loro presentazione o trasmissione alla Camera e ne sia data notizia all'Assemblea nello stesso giorno o nella prima seduta successiva (comma 1) e che il disegno di legge di conversione sia iscritto al primo punto dell'ordine del giorno delle sedute della Commissione cui è assegnato (comma 4). La Commissione, poi, sempre ai sensi del comma 4, riferisce all'Assemblea entro quindici giorni, decorsi i quali il disegno di legge è posto all'ordine del giorno dell'Assemblea. È inoltre facoltà del Presidente, in casi particolari, anche in relazione alla data di trasmissione del disegno di legge di conversione dal Senato, di modificare i termini di cui ai commi 3 e 4 (comma 5). Analogamente, l'art. 78 del regolamento del Senato della Repubblica prevede che il disegno di legge di conversione,

mente conveniente il ricorso alla decretazione d'urgenza da parte del Governo⁴⁵.

Il fenomeno in atto, di per sé difficilmente riconducibile negli ordinari binari della legislazione ordinaria, stante la sussistenza di quegli straordinari requisiti di necessità e urgenza dettati dalle scadenze previste dal Piano, pare ripercorrere e in certo senso consolidare una prassi già ampiamente verificata durante la pandemia.

Non si vuole certo dubitare che una pandemia globale e l'attuazione di un Piano europeo senza prece-

presentato dal Governo al Senato o trasmesso dalla Camera dei deputati, sia deferito alla Commissione competente, di norma, lo stesso giorno della presentazione o della trasmissione e che il Presidente, all'atto del deferimento, apprezzate le circostanze, fissi i termini relativi all'esame del disegno di legge stesso (comma 2). È previsto, inoltre, che il disegno di legge di conversione, presentato dal Governo al Senato, sia in ogni caso iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea in tempo utile ad assicurare che la votazione finale avvenga non oltre il trentesimo giorno dal deferimento (comma 5). Si è notata, a tal proposito, la maggiore rigidità del procedimento previsto dal regolamento del Senato rispetto a quello della Camera, che garantisce un più effettivo contingentamento dei tempi, dal momento che soltanto al Senato è previsto che la votazione finale avvenga entro trenta giorni dal deferimento. In merito alla divergenza tra i due procedimenti, R. IBRIDO, *Il ruolo delle Commissioni nel procedimento di conversione*, in «Osservatorio sulle fonti», III (2016), p. 9, ha ritenuto preferibile quello della Camera, dal momento che «una procedura rigidamente ed efficientemente organizzata renderebbe ancora più facilmente percorribile la strada della decretazione d'urgenza, che invece necessita, paradossalmente, di minor certezza per non incentivare ulteriormente i fenomeni di sovra-utilizzo dei decreti-legge». In merito alla programmazione dei lavori in Parlamento e al tema del contingentamento dei tempi, anche con riferimento alla conversione dei decreti-legge, si veda G. RIZZONI, *La programmazione dei lavori alla prova: l'esperienza della XIV Legislatura*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Luiss University Press, Roma 2007, pp. 363ss..

⁴⁵ Cfr. T.E. FROSINI, *L'espansione dei poteri normativi del Governo*, cit., p. 157, secondo cui «la questione è che il decreto legge è divenuto un modo per imporre al parlamento un percorso di trattazione immediata di iniziative governative che non avrebbero potuto essere agevolmente imposte tramite l'ordinaria iniziativa legislativa del governo».

denti giustificchino anche il ricorso al decreto-legge, ma nell'epoca della straordinarietà il rischio è quello di una «normalizzazione del decreto-legge come fonte di produzione del diritto»⁴⁶.

Il caso del PNRR, peraltro, presenta delle ulteriori peculiarità rispetto a quello della pandemia, anche per quanto riguarda l'oggetto della legislazione, che viene ad essere orientato entro binari ben precisi.

I vincoli che gli Stati membri, e con essi l'Italia, hanno nell'impiego dei fondi fanno sì che la legislazione si concentri anche da un punto di vista oggettivo su ciò che è prefissato nel PNRR, riducendo così gli spazi di discrezionalità a disposizione del legislatore nazionale. Ad esempio, se il PNRR richiede la realizzazione di una riforma della giustizia o di una riforma della concorrenza, che assicurino il raggiungimento di determinati standard, gli obiettivi risultano già in larga misura predeterminati e il residuo spazio di discrezionalità del legislatore domestico si limita alla concreta conformazione di quelle riforme: non più nella decisione se occuparsi di giustizia e di concorrenza o di un altro settore e con quale finalità - non quindi nell'*an* e nell'effettivo indirizzo politico da imprimere - ma nel *quomodo*. Il che, naturalmente, pone anche problemi non di poco conto sotto il profilo della rappresentanza⁴⁷, che richiedono apposite considerazioni su cui non è possibile soffermarsi in questa sede, tenuto conto della marginalizzazione del Parlamento dal

⁴⁶ Così D. DE LUNGO, *I rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali*, cit., pp. 29-30.

⁴⁷ Cfr. F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione*, cit., p. 42, secondo cui «un Parlamento depotenziato e marginalizzato comporta certamente una minor democraticità dei processi di produzione normativa, un minor tasso di rispetto delle minoranze e delle opposizioni».

circuito delle decisioni e della riconduzione della portata innovativa della funzione normativa a una dialettica tra Governo centrale e Commissione europea.

4. *Segue. PNRR e presupposti della decretazione d'urgenza.*

Si è detto di come la natura del PNRR, articolato in *milestone* e *target*, induca anche a una normalizzazione e a una stabilizzazione sempre degli stessi requisiti di necessità e urgenza, via via sempre più ricorrenti e quindi sempre più ordinari e meno straordinari.

Di regola, la giustificazione di questi requisiti deve essere espressamente rinvenuta nel preambolo del decreto-legge⁴⁸, al fine di consentire lo scrutinio di legittimità, e deve essere espressamente esaminata nel corso del procedimento legislativo di conversione, a seguito di un'apposita relazione governativa annessa al disegno di legge⁴⁹. Tuttavia, nella normalizzazione del fenomeno, si

⁴⁸ Benché sia stata la legge n. 400/1988, al comma 1 dell'art. 15, ad esplicitare che i decreti-legge debbano essere presentati al Presidente della Repubblica per l'emanazione «con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione», con ciò prevedendo un esplicito obbligo di motivazione, deve ritenersi che la necessità di una motivazione fosse insita nel disposto costituzionale, nel prevedere gli stessi requisiti per il ricorso alla decretazione d'urgenza, evidentemente da chiarire ed esplicitare. In questo senso, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Giappichelli, Torino 1993, p. 351, che sottolinea il «ruolo veramente prezioso» della motivazione», chiarendo che l'obbligatoria sua previsione «poteva già da prima desumersi direttamente dalla Costituzione, per la duplice ragione che l'emanazione dei decreti con forza di legge costituisce uno spostamento di competenza rispetto alla regola della istituzionale spettanza della funzione legislativa al Parlamento e che essa è consentita - al di là del caso di deleghe espressamente conferite dalle stesse Camere - appunto nelle sole circostanze di necessità e d'urgenza, al cui ricorrenza, dunque, richiede di esser adeguatamente esplicitata nello stesso atto che su di esse si fonda».

⁴⁹ Così l'art. 96-*bis* del regolamento della Camera dei deputati che, al comma 2, prevede che «nella relazione del Governo, che accompagna il

deve registrare una crescente trascuratezza nello sforzo motivazionale sulla sussistenza dei requisiti.

Questo si riscontra nelle formulazioni, pressoché analoghe, dei preamboli dei decreti-legge, volte a giustificare il ricorso allo strumento. Non si rinvengono maggiori elementi nemmeno nelle relazioni governative di accompagnamento dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, risolvendosi gli adempimenti previsti dai regolamenti parlamentari in mere formalità, per lo più riprodotte delle giustificazioni fornite nei preamboli dei decreti stessi, senza effettive ricadute pratiche.

Le formulazioni dei preamboli dei cd. decreti-legge PNRR insistono quasi tutte sulla necessità e urgenza di garantire la tempestiva attuazione degli interventi del PNRR coerentemente con il cronoprogramma del Piano stesso, come a titolo esemplificativo quella che si rinviene nel d.l. 6 novembre 2021, n. 152, ed è ripresa in numerosi successivi decreti-legge: «Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di definire misure volte a garantire la tempestiva attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza coerentemente con il relativo cronoprogramma di tale Piano»⁵⁰.

disegno di legge di conversione, è dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge».

⁵⁰ In termini pressoché identici, se non del tutto sovrapponibili, al preambolo del d.l. 6 novembre 2021, n. 152, tra gli altri, anche i preamboli del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, del d.l. 2 marzo 2024, n. 19, del d.l. 7 maggio 2024, n. 60. Deve notarsi che, nei preamboli dei suddetti decreti, ad eccezione del d.l. n. 104/2023, ricorre anche l'ulteriore formulazione giustificativa dei requisiti *ex art. 77 Cost.*, che considera «la straordinaria necessità e urgenza di un'ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure, incluse quelle di spesa, strumentali all'attuazione del Piano, nonché di adottare misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari degli interventi». Anche tale formulazione viene riprodotta senza variazioni, fornendo così ancora una

Se ne ricava che il cronoprogramma del PNRR assume le vesti di un “trasformatore permanente” di ciò che sarebbe stato ordinario in straordinario, rendendo stabili i requisiti straordinari di necessità e di urgenza e per tutte le misure necessarie per l’attuazione del Piano e fino alla completa attuazione dello stesso.

Il caso dei cd. decreti-legge PNRR appare paradigmatico della sussistenza dei requisiti di necessità e di urgenza per come sopra delineati.

Più in particolare, pare nel caso qui in esame sussistere una condizione di pericolo, legata al rischio di perdita di finanziamenti europei, che concreta quindi la necessità.

Tale condizione di rischio richiede altresì un intervento tempestivo affinché l’interesse pubblico sotteso venga soddisfatto: un intervento non tempestivo, infatti, comporterebbe il mancato raggiungimento delle *milestone* e dei *target* e, quindi, il rischio di non veder riconosciuta la corrispondente rata di finanziamento; di qui anche la sussistenza del requisito dell’urgenza.

Maggiori dubbi pone invece il requisito della straordinarietà, a causa della progressiva normalizzazione e stabilizzazione sempre dei medesimi presupposti, legati all’attuazione del Piano (o di altri futuri Piani), che di per sé conduce verso una sempre maggiore ordinarietà⁵¹.

Si è anche visto, però, come il carattere della stra-

volta il medesimo giustificativo della sussistenza dei requisiti in modo seriale per diversi decreti.

⁵¹ Va rammentato che «la veste di straordinarietà, necessità ed urgenza del caso cui provvedere ai sensi dell’art. 77 cpv. cost. dovrebbe effettivamente recare con sé un utilizzo episodico ed eccezionale dell’atto di decretazione del Governo, onde il ricorrervi con frequenza parrebbe entrare in evidente contraddizione con la previa condizione fattuale da cui dipende la legittimità costituzionale di quel ricorso» (così P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere*, op.cit., p. 148).

ordinarietà sia stato tradizionalmente ritenuto un mero rafforzativo della necessità e dell'urgenza, privo di una vera e propria valenza autonoma, se non quella (meramente riproduttiva della necessità) dell'impossibilità di affrontare la questione con strumenti ordinari.

Questa visione condurrebbe a trascurare il ridimensionamento della straordinarietà, rispetto all'attenuazione dei due requisiti della necessità e dell'urgenza.

Tale prospettiva, pur nella consapevolezza del suo pregio in contesti dissimili da quello attuale, non appare, invero, più del tutto corretta, specialmente alla luce del fenomeno qui in esame.

Non sembra, infatti, che possa più negarsi alla straordinarietà un significato autonomo.

Il concetto di straordinarietà pare ricollegarsi al decorso del tempo in modo innovativo rispetto agli altri due requisiti. Fino al 2026 incluso, la straordinarietà potrà ricollegarsi alla novità della necessaria attuazione del PNRR e alla sua durata limitata. Qualora il modello del NGEU e del PNRR venisse ad essere stabilizzato oltre il 2026, la riproposizione delle medesime giustificazioni a supporto della della decretazione d'urgenza potrebbe più facilmente essere messa in discussione, rischiando la straordinarietà di trasformarsi in ordinarietà.

Nella descritta prospettiva, il requisito della straordinarietà assume una valenza temporale ma in senso profondamente diverso rispetto a quanto accade con il requisito dell'urgenza: se, infatti, l'urgenza richiede di intervenire tempestivamente per soddisfare l'interesse pubblico, la straordinarietà si misura nel lungo periodo e verrebbe meno a fronte di una incessante riproduzione

sempre degli stessi requisiti di necessità e di urgenza.

Giova a tal proposito richiamare quanto affermato dalla Corte costituzionale a proposito della reiterazione del decreto-legge, che, secondo la ben nota sentenza n. 360/1990, «toglie valore al carattere “straordinario” dei requisiti della necessità e dell’urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell’ordinamento un’aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d’urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata».

A ben vedere, in tale giurisprudenza, sia pur maturata in riferimento a un fenomeno profondamente diverso, si rinvencono una serie di specificazioni molto utili in merito alla straordinarietà.

Da un lato, è vero che essa viene derubricata a mero “carattere” dei requisiti della necessità e dell’urgenza; dall’altro, tuttavia, essa acquisisce un valore autonomo, legato al decorso del tempo e alla stabilizzazione sempre delle stesse ragioni di necessità e di urgenza.

In termini molto diversi, pur nella consapevolezza che la reiterazione costituisca fenomeno ancor più distorsivo delle ragioni dell’istituto, la stabilizzazione sempre degli stessi requisiti di necessità e di urgenza potrebbe in ipotesi far dubitare della sussistenza della straordinarietà. Ciò a maggior ragione qualora il modello PNRR dovesse stabilizzarsi, come si vedrà nel seguito.

In tale prospettiva, dunque, la straordinarietà at-

tiene non soltanto (in termini ripetitivi e rafforzativi della necessità) all'impossibilità di affrontare la questione con misure ordinarie ma anche, e soprattutto, al decorso del tempo e alla stabilizzazione sempre degli stessi requisiti.

5. Sistema delle fonti e possibile lascito del PNRR.

La progressiva normalizzazione del decreto-legge, pur ancora accettabile a fronte di una pandemia e dell'attuazione di un Piano articolato e complesso quale è il PNRR, desta maggiori preoccupazioni nel lungo periodo, se si considerano le caratteristiche della forma di governo parlamentare⁵².

Senz'altro i decreti-legge costituiscono, nel breve periodo, uno strumento utile allo scopo di garantire l'attuazione del PNRR e il raggiungimento degli obiettivi che l'Europa e l'Italia si sono poste.

In una prospettiva costituzionale, occorre però attentamente riflettere sugli effetti che nel lungo periodo potrebbero prodursi nel sistema delle fonti, qualora i mutamenti finora impressi dovessero trovare una loro sostanziale stabilizzazione anche oltre il 2026, pur nell'alveo dell'attuale architettura costituzionale.

Come ha sottolineato la Corte costituzionale, «negli Stati che s'ispirano al principio della separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge, l'adozione delle norme primarie

⁵² Già G.F. CIAURRO, *Decreto legge*, cit., p. 2, aveva osservato che un «prolungato e grave abuso» dello strumento «rischia di stravolgere i connotati stessi del regime parlamentare, svuotando di significato, o almeno alterando profondamente l'attribuzione al Parlamento della funzione legislativa».

spetta agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo»⁵³. Alla lunga, quindi, la normalizzazione dello strumento del decreto-legge, per la riproposizione di presupposti il più delle volte simili tra di loro, non può non destare perplessità.

Il decorso del tempo, infatti, rappresenta un fattore che, per sua natura, non può non incidere sui presupposti di legittimità anche dei decreti-legge ed è auspicabile, quindi, che ove possibile lo strumento del decreto-legge venga maggiormente affiancato dalla legislazione ordinaria.

È poco verosimile, tuttavia, che, in costanza dell'attuazione del PNRR, si possa assistere a un minore impiego della decretazione d'urgenza perché è proprio la conformazione del Piano, come si è visto, a stimolarla e incentivarla.

Sarà dunque cruciale verificare che la "normalizzazione" del decreto-legge non prosegua anche oltre il 2026 ma già sembra profilarsi la possibilità che ciò avvenga.

Gli effetti del NGEU sul mutamento del quadro delle fonti del diritto, infatti, potrebbero non esaurirsi affatto con il NGEU stesso. C'è da pensare che i mutamenti in atto non si fermeranno al giugno 2026, momento formale di chiusura della fase attuativa del PNRR. Il NGEU pare, infatti, qualcosa in più rispetto alla risposta a un'emergenza contingente: esso rappresenta piuttosto la naturale conseguenza del mutato quadro geopolitico mondiale e delle nuove necessità a cui va incontro l'Unione.

Già si parla, infatti, a livello europeo e nazionale,

⁵³ Così Corte cost., 23 maggio 2007, n. 171.

di una stabilizzazione del metodo del NGEU. In prospettiva, il lascito del NGEU non sembra tanto quello di una temporanea assunzione di responsabilità comune dinanzi all'emergenza ma, in senso più ampio, il primo passo verso un'Unione più federalizzata che, come si è visto, produce cambiamenti di fatto – e non per questo meno significativi – sulla forma di governo nazionale oltre che su quella europea.

Questi mutamenti nella forma di governo europea e nazionale, come si è visto, sono già in atto ma possono assumere una dimensione ancor più incisiva nei prossimi anni.

Nel suo rapporto sulla competitività europea presentato il 9 settembre 2024, Mario Draghi ha evidenziato la necessità di continuare ad emettere strumenti di debito comune sul modello del NGEU per aumentare la competitività e la sicurezza dell'Unione europea segnalando altresì che, nel breve periodo, gli Stati membri potrebbero considerare il rinvio del rimborso del NGEU stesso⁵⁴.

⁵⁴ Cfr. M. DRAGHI, *The future of European competitiveness, Part A, A competitiveness strategy for Europe*, p. 62, secondo cui: «*the EU should move towards regular issuance of common safe assets to enable joint investment projects among Member States and to help integrate capital markets. If the political and institutional conditions are in place as outlined above, the EU should continue – building on the model of NGEU – to issue common debt instruments, which would be used to finance joint investment projects that will increase the EU's competitiveness and security. As several of these projects are longer-term in nature, such as financing R&I and defence procurement, common issuance should over time produce a deeper and more liquid market in EU bonds, allowing this market to progressively support the integration of Europe's capital markets. At the same time, together with the above reforms, to finance a variety of programmes focused on innovation and on raising productivity, Member States could consider increasing the resources available to the Commission by deferring the repayment of NGEU*».

Sul rapporto Draghi, cfr. A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo* Whatever it takes.

Questo tipo di approccio raccoglie la lezione del NGEU, richiedendo un'assunzione di responsabilità condivisa da parte degli Stati membri e facendo seguito all'assunzione di debito comune ormai già avvenuta, sia pure a fronte di un'emergenza. Il NGEU, in questa prospettiva, pare costituire il primo passo verso l'unione fiscale prospettata da Draghi già prima del menzionato rapporto⁵⁵, tema che diverrà sempre più ineludibile, sebbene non di immediata realizzabilità.

Possono invero essere numerose le strade che convergano verso l'obiettivo di un'Unione europea più stretta ed effettiva, alcune realizzabili sin da subito, altre idealmente proiettate verso il futuro, ma queste strade hanno tutte in comune la difficoltà di prescindere dal perseguimento del medesimo approccio, specialmente nel lungo periodo.

L'ambizioso discorso programmatico tenuto da von der Leyen dinanzi al Parlamento europeo⁵⁶, prima

Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa, in «Federalismi.it», XXII (2024), pp. iv ss., che evidenziano come «Draghi non ha avuto mezze misure, non ha avuto paura a maneggiare concetti carichi di senso come “competitività” e “debito comune» e che «l'unico errore da non commettere è quello di accantonare il Rapporto perché troppo ambizioso, poiché ciò, davvero, equivarrebbe ad abbandonare il sogno delle origini e le ambizioni dei Padri fondatori».

⁵⁵ Prima ancora del menzionato rapporto sulla competitività europea, M. DRAGHI, *Mario Draghi on the path to fiscal union in the euro zone*, in «The Economist», 6 settembre 2023, aveva già anticipato come l'Europa si ponesse dinanzi a un bivio tra due possibili strade: le deroghe sempre più incisive alle regole esistenti, che non paiono costituire però una soluzione a lungo termine, e la costituzione di uno spazio fiscale comune, cogliendo la lezione del NGEU. Già in tale occasione, veniva quindi suggerito un approccio maggiormente condiviso, anche al fine di poter affrontare con successo sfide che per loro natura appaiono comuni, come quella climatica, cui strettamente si connettono gli obiettivi di transizione ecologica del PNRR.

⁵⁶ U. VON DER LEYEN, *Statement at the European Parliament Plenary by President Ursula von der Leyen, candidate for a second mandate*

del voto sulla sua riconferma alla guida della Commissione europea, non ha mancato di far osservare ai più attenti commentatori che i numerosi impegni presi non potranno trovare realizzazione se non con nuove assunzioni di debito comune⁵⁷: con la stabilizzazione del metodo del NGEU, dunque.

Sebbene la strada intrapresa a livello europeo si preannunci lunga e non priva di ostacoli, stante la prevedibile opposizione di alcuni Stati membri⁵⁸, l'assunzione di debito comune alla base del NGEU costituisce per molti versi già oggi un modello per la futura azione politica dell'Unione e degli Stati membri⁵⁹: un modello che,

2024-2029, 18 aprile 2024, in https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/statement-european-parliament-plenary-president-ursula-von-der-leyen-candidate-second-mandate-2024-2024-07-18_en

⁵⁷ Così F. GIAVAZZI, *Il sentiero stretto*, in «Corriere della sera», 19 luglio 2024, che ha sottolineato che è evidente che il programma di von der Leyen «richiede che venga ripetuta l'esperienza di finanziamento del debito europeo comune iniziata con il Next Generation EU (cioè il nostro PNRR). D'altronde la neo-presidente, pur con grande cautela, lo ha fatto capire quando ha detto che bisogna spendere di più, meglio e insieme, e ha fatto riferimento all'esigenza di ripetere l'esperienza Sure, il programma che durante la pandemia ha finanziato con debito comune i sussidi di disoccupazione. Speriamo che la cautela di Ursula von der Leyen non divenga il segno della nuova Commissione. Perché i suoi progetti senza il ricorso al debito comune si rivelerebbero impegni vuoti».

⁵⁸ Si segnala che, all'indomani della pubblicazione del rapporto Draghi, il ministro delle finanze tedesco Christian Lindner, con una breve dichiarazione affidata al *social network* X il 9 settembre 2024, non ha nascosto scetticismo circa l'assunzione di debito comune e le sue possibilità di risolvere i problemi strutturali dell'Unione europea. Tale dichiarazione anticipa quella che potrà essere la linea degli Stati membri con minore esposizione debitoria, la Germania e i cd. Paesi frugali (Olanda, Austria, Finlandia e Danimarca), anche se non va dimenticato che fu proprio l'apertura manifestata dalla Germania allora guidata dalla Cancelliera Angela Merkel a rendere possibile il ricorso all'assunzione di debito comune per finanziare il NGEU.

⁵⁹ Nella stessa prospettiva del menzionato rapporto Draghi, si veda F. GIAVAZZI, *Embrioni di politiche comuni*, in «Corriere della sera», 7 giugno 2024, che ha osservato che «il debito comune non è una semplice ope-

per quanto di interesse in questa sede, potrebbe essere destinato a produrre i suoi effetti sul sistema delle fonti anche oltre il 2026.

Ciò che è auspicabile nell'ottica di una maggiore integrazione europea produrrebbe infatti, quale suo corollario, effetti a livello domestico ancor più incisivi di quelli visti finora, sul sistema delle fonti e sulla forma di governo, su cui è opportuno riflettere sin da subito.

Il programma NGEU, come si è visto, ha già adesso dato il via nei fatti a mutamenti che appaiono sostanzialmente molto rilevanti tanto rispetto alla forma di governo europea quanto, a valle, rispetto a quelle nazionali, incidendo anche sul sistema delle fonti.

Se l'assunzione di debito comune per sostenere piani negoziati a monte tra gli Stati membri e la Commissione europea dovesse divenire una prassi ben oltre il 2026, nel percorso verso un'Unione più stretta, allora gli effetti sin qui evidenziati sul sistema delle fonti troverebbero una progressiva stabilizzazione.

razione finanziaria. È mettersi insieme per realizzare ciò che è necessario, ma da soli non si riesce a fare. È l'embrione di un bilancio condiviso che mostri al mondo che il processo di costruzione dell'Europa non si è fermato. Anzi prosegue affinché la solidità ossa contribuire a quella stabilità che dalla crisi del 2008 il mondo sta cercando». Ancora lo stesso A. ha osservato che «il ricorso a debito comune [...] è la strada per rendere possibili obiettivi, come appunto la de-carbonizzazione, che i singoli Paesi da soli non riescono a raggiungere» (così F. GIAVAZZI, *La (giusta) visione su Europa e ambiente*, in «Corriere della sera», 17 luglio 2023); per l'A., infatti, «oggi il punto di partenza, come due secoli fa negli Stati Uniti, è un debito comune, senza il quale, ad esempio, oggi non sarebbe possibile difendere l'indipendenza dell'Ucraina, né finanziare la sua ricostruzione; e neppure costruire un sistema di difesa che ci renda indipendenti, per quanto possibile, se l'America ritornasse all'isolazionismo; né finanziare l'acquisizione delle materie prime necessarie per costruire batterie per motori elettrici, o la ricerca sulla fusione nucleare, o la riqualificazione dei lavoratori, la versa sfida della transizione verde» (F. GIAVAZZI, *Momento Hamilton in Europa*, in «Corriere della sera», 21 aprile 2024).

La riproposizione di un metodo basato sul raggiungimento di obiettivi e scadenze concordati con la Commissione europea potrebbe infatti giustificare il ricorso massivo ai decreti-legge ben oltre il 2026.

Sussisterebbero infatti, sempre più stabilmente, i requisiti di necessità e urgenza per garantire l'attuazione delle misure di volta in volta concordate e l'erogazione dei finanziamenti.

In definitiva, se il modello di assunzione del debito comune del NGEU dovesse stabilizzarsi, si normalizzerebbero altresì i requisiti straordinari di necessità e urgenza, che diverrebbero via via più ordinari, proseguendo il tracciato già imboccato con i cd. decreti PNRR. Ciò, paradossalmente, pur essendo difficile sostenerne l'insussistenza, perché a fronte del rischio di perdere i finanziamenti l'urgenza ci sarebbe e la necessità pure.

Si verificherebbe così un ancor più significativo mutamento dell'assetto del sistema delle fonti e conseguentemente della forma di governo, a Costituzione invariata: un istituto, quale quello del decreto-legge, nato straordinario, si snaturerebbe, divenendo più "ordinario" di quanto non sia già oggi, pur in presenza, il più delle volte, di effettive ragioni di necessità e urgenza, come si è verificato per i cd. decreti PNRR. Così anche il Governo diverrebbe sempre più il «signore delle fonti»⁶⁰.

⁶⁰ La fortunata espressione secondo cui il Governo sarebbe il "signore delle fonti", già calzante oltre dieci anni fa, appare sempre più appropriata, tenuto conto anche delle esigenze connesse all'attuazione del PNRR (cfr. M. CARTABIA, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici: atti del convegno annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa», Università degli Studi Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011*, a cura di M. Cartabia, I. Lamarque, P. Tanzarella, Giappichelli, Torino 2011; a tale definizione si aggiunge poi quella di P. CARNEVALE, *Forme di produzione legislativa e potere, op.cit.*, pp. 147ss., che si chiede se

Tramonterebbe però la straordinarietà: se tutto è straordinario, nulla lo è.

Così, uno strumento immaginato dai costituenti come realmente straordinario, guardato con tale circospezione da essere ricondotto nei confini di una eccezione alla regola, come testimonia il primo comma dell'art. 77, diverrebbe stabilmente lo strumento più ordinario per legiferare.

Senza che una revisione costituzionale abbia anche soltanto immaginato di toccare questa parte della Costituzione, la funzione legislativa sarebbe sempre più sbilanciata verso il Governo e lo sarebbe in modo qualitativamente più rilevante che in passato e sempre più stabile.

Se i mutamenti in atto a livello eurounitario alla lunga difficilmente potranno prescindere da una modifica dei Trattati⁶¹, non sembra invece che il modello NGEU spinga necessariamente nella direzione di una revisione costituzionale⁶², stante la correlazione, già evidenziata

il Governo sia signore o «tiranno delle fonti»).

⁶¹ Va rilevato che la necessaria ratifica da parte di tutti gli Stati membri rende già in partenza alquanto accidentato il percorso, ma soltanto una modifica dei Trattati potrà sancire sul piano formale la maturazione del disegno eurounitario che nei fatti si sta già verificando.

⁶² Nemmeno il cammino verso una maggiore integrazione europea sembra richiedere revisioni costituzionali, potendo continuare a fondarsi sugli artt. 11 e 117, comma 1, della Costituzione. L'art. 11 della Costituzione, come è noto, si riferisce alle «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Tale riferimento ha costituito il varco attraverso cui è transitata la cessione di competenze, già appartenenti allo Stato, a beneficio della Comunità europea prima e dell'Unione europea oggi: si è trattato, dunque, del primo fondamento dell'integrazione comunitaria del nostro Paese e costituisce tuttora, anche a seguito dell'introduzione del nuovo art. 117, comma 1, Cost., da parte della legge cost. n. 3/2001, una delle basi dell'efficacia giuridica dei trattati. Cfr., per tutti, M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A.

con riferimento agli attuali decreti PNRR, tra i requisiti di necessità e urgenza *ex art. 77 Cost.* e il metodo NGEU basato sul raggiungimento di obiettivi entro scadenze prefissate. Lo spostamento dei decreti-legge verso una maggiore “ordinarietà” potrebbe quindi avvenire a Costituzione invariata, come sta già avvenendo, il che è paradossale visto che l’art. 77 impone la straordinarietà dei casi di necessità e urgenza.

Una revisione costituzionale potrebbe semmai essere necessaria per ribadire e rafforzare l’eccezionalità dello strumento⁶³, sebbene appaia improbabile che la maggioranza (qualunque essa sia) si faccia promotrice di una tale iniziativa, anche tenuto conto delle esigenze dettate dal modello NGEU e del rischio di depotenziare l’attuazione dei piani negoziati con la Commissione europea.

Dubbi di costituzionalità, anche a Costituzione invariata, potrebbero però fondarsi sul progressivo venir meno della straordinarietà dei casi di necessità e di urgenza⁶⁴, specialmente se la riproduzione del modello

CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, Utet, Torino, 2006, pp. 263ss.

⁶³ In questo senso, già prima dell’ulteriore centralità acquisita dai decreti-legge con il PNRR, F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione*, cit., p. 44, che segnala quali strade percorribili la costituzionalizzazione dei limiti previsti dall’art. 15, comma 2, legge n. 400/1988, e il rafforzamento dei limiti stessi.

⁶⁴ Si consideri che la più recente giurisprudenza costituzionale, sia pure con riferimento a un caso ben diverso da quello dei cd. decreti PNRR, come quello della norma di un decreto-legge relativa alla soglia dei 70 anni di età per lo svolgimento dell’incarico di sovrintendente di fondazioni lirico-sinfoniche, ha evidenziato che «senza il rispetto di tali condizioni, il decreto-legge si tramuta in un improprio “disegno di legge ad urgenza garantita”, in cui si possono trasfondere le norme più disparate, confidando nel fatto che la legge di conversione ne consolidi l’efficacia» (Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146). In merito a questa sentenza, si vedano F. FABRIZZI,

del NGEU dovesse comportare una stabilizzazione dei mutamenti al sistema delle fonti attualmente in atto.

Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo, in «Federalismi.it», XXII (2024), pp. 73ss., nonché R. DICKMANN, Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti. (Osservazioni a margine di Corte cost., 25 luglio 2024, n. 146), in «Federalismi.it», XXII (2024), pp. 50ss..

Marianna Di Stefano

*Il Next Generation EU: un nuovo modo
di intendere l'Europa, tra principi generali
e nuove attribuzioni*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'Unione economica e monetaria e la pandemia di Covid-19. – 3. Il quadro istituzionale *post*-NGEU. – 4. L'attualizzazione delle competenze della Commissione europea. – 5. Il "ripensamento" delle competenze istituzionali. – 6. L'auspicata revisione dei Trattati.

1. Premessa.

La crisi pandemica ha rappresentato «uno spartiacque» per la vita di milioni di europei e per il destino della stessa Unione europea. È così che esordisce Federico Fabbrini¹ nel suo libro, e non è un caso.

Il Next Generation EU², infatti, ha costituito uno dei primi strumenti con cui l'Unione europea ha inteso far fronte all'insorta crisi da Covid-19. Esso ha subito nel tempo notevoli ampliamenti e mutamenti rispetto all'ammontare degli investimenti che erano stati originariamente predisposti³.

¹ Il riferimento è al manuale di F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna 2022, p. 155.

² D'ora in poi NGEU.

³ *NextGenerationEU* è uno strumento temporaneo istituito

Com'è noto, questo strumento è stato organizzato diversamente dai singoli Stati e, in Italia, si è tradotto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza⁴. Quest'ultimo mira a predisporre le risorse economiche con l'obiettivo di raggiungere sei obiettivi e, segnatamente: a) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; b) rivoluzione verde e transizione ecologica; c) infrastrutture per la mobilità sostenibile; d) istruzione e ricerca; e) inclusione e coesione; f) salute.

Della globalità degli investimenti, quasi la metà è destinata a soddisfare obiettivi di medio e lungo termine in ordine alla lotta al cambiamento climatico; viceversa, minore attenzione è riposta in capo alla digitalizzazione, alla quale è destinato poco più di un quarto dell'investimento totale⁵.

Il raggiungimento dei goals presuppone, però, la

nel 2020 per fare fronte all'impatto socio-economico derivante dalla pandemia di Covid-19. Fornirà finanziamenti per un totale di 750 miliardi di euro, in primo luogo per finanziare la ripresa economica nell'UE. Si tratta di sovvenzioni e prestiti agli Stati membri concessi attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza e altri sei programmi di spesa dell'UE per il periodo 2021-2027 (<https://www.eca.europa.eu/it>).

⁴ Tale qualificazione non è sconosciuta agli strumenti attuativi del NGEU, dal momento che quest'ultimo si è concretizzato nel c.d. "dispositivo per la ripresa e la resilienza" (acronimo: RRF), di cui si dirà nel prosieguo della trattazione.

⁵ Con riferimento all'attenzione riposta dal NGEU rispetto alla transizione verde ed ecologica, cfr. I. COSTANZO, *La valutazione di conformità al principio Do No Significant Harm (DNSH)*, in «Giornale di diritto amministrativo» (5/2023), p. 676.

Peraltro, dalla Relazione speciale 14/2024, si evince che il dispositivo per la ripresa e la resilienza ha incentivato gli Stati membri ad investire nella transizione verde. Della somma totale, un ammontare pari a 275 miliardi di euro dovrebbe essere speso per l'azione per il clima nell'ambito del pilastro della transizione verde. Tuttavia, da questa Relazione sono emerse delle carenze nell'attuazione delle misure di transizione verde. Tali carenze hanno determinato delle sovrastime degli importi assegnati all'azione per il clima, dovute a discrepanze tra pianificazione e pratica.

realizzazione di una serie di riforme puntuali di accompagnamento. Parimenti, è necessario attuare un sistema di *governance* innovativo, che mira ad attribuire al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze il ruolo di coordinamento per l'esecuzione delle politiche⁶. Tale necessità deriva, soprattutto, dall'evidente divario che connota l'apparato istituzionale, esecutivo ed economico italiano rispetto agli altri Stati europei e alla stessa Unione europea.

La necessità di approntare strumenti di attuazione anche del NGEU si è registrata anche in ambito europeo, laddove è stato elaborato il Dispositivo per la ripresa e la resilienza⁷, che mira ad erogare finanziamenti su larga scala. Il duplice obiettivo che esso mira a raggiungere può essere sintetizzato nell'esigenza di produrre risultati e semplificare le procedure. La Corte dei conti europea vi ha fatto riferimento nella Relazione speciale 22/2024, con la quale ha verificato l'eventuale sussistenza di un doppio finanziamento tra il RRF e i fondi della politica di coesione e il Meccanismo per collegare l'Europa. Rispetto agli importi finanziati, che non hanno un precedente nella storia dell'integrazione europea, la Corte ha rilevato un maggior rischio di doppio finanziamento, i cui casi sono peraltro difficilmente individuabili.

Difatti, il NGEU piuttosto che un piano di ripresa, in realtà si è rivelato una vera e propria - nonché la prima - occasione di trasformazione del modo di concepire l'Europa e l'integrazione europea. Essendo finalizzato a trasformare le economie e le società dei vari Stati membri

⁶ È quanto si ricava dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

⁷ D'ora in poi RRF.

in modo da adeguarle ai più recenti “sviluppi istituzionali” dell’Unione europea, esso è destinato ad assumere una nuova veste che non coincide più semplicemente con un’opportunità di riemersione dalla pandemia⁸.

Le prospettive di riforma più recenti, comunque, lasciano immaginare che questo strumento possa sostanzialmente costituire un investimento permanente, sia sotto il profilo economico che sotto il profilo dei riferimenti ai principi e alle attribuzioni delle istituzioni dell’Unione Europea.

Il programma NGEU, con il suo fondo di ripresa finanziato tramite prestiti sui mercati finanziari e nuove tasse europee, rappresenta un cambiamento significativo, offrendo all’UE una capacità fiscale autonoma rispetto agli Stati membri. Le politiche economiche incluse nel pacchetto di risposta alla pandemia ampliano i poteri fiscali delle istituzioni europee, contribuendo a ridurre le disuguaglianze nell’Unione Economica e Monetaria, e rafforzando la Commissione⁹.

2. *L’Unione economica e monetaria e la pandemia da Covid-19.*

Il processo di integrazione europea è stato interessato anche dall’integrazione monetaria ed economica. Quest’ultima è rimasta di competenza esclusiva degli

⁸ Questa conclusione è condivisa da quanti ritengono che il NGEU, richiamato dai Piani nazionali di ripresa e resilienza, abbia costituito «l’appuntamento» per la costruzione della capacità amministrativa europea (tra questi, cfr. F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *La capacità amministrativa e il PNNR*, in «Giornale di diritto amministrativo», IV, (2023), p. 436).

⁹ Così, G. VESPERINI, *Il diritto amministrativo europeo e le trasformazioni istituzionali dell’Unione europea*, in «Giornale di diritto amministrativo», VI, (2024), p. 797.

Stati membri, anche se coordinata a livello europeo secondo le norme contenute nei Trattati, laddove la competenza monetaria è una competenza esclusiva dell'Unione.

Tralasciando l'eventualità di una ricostruzione in chiave storica degli eventi che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'Unione economica e monetaria, occorre rilevare che gli effetti della pandemia sono stati particolarmente rilevanti. In effetti, tra le misure adottate è importante ricordare la scelta del Consiglio di attivare la *general escape clause*¹⁰, nonché l'attivazione da parte della Banca centrale europea del *Pandemic emergency purchase programme*¹¹, anche per ottenere "un'amplificazione" degli effetti di politica monetaria della Banca centrale europea nell'Eurozona.

Con riferimento specifico alla politica economica, essa deve essere adottata congiuntamente dagli Stati membri e dall'Unione europea, in quanto improntata al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Essa è fondata, infatti, sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione degli obiettivi comuni. Tale politica si fonda, quindi, sull'adozione di una moneta unica, nonché sulla conduzione di una politica monetaria che abbia l'obiettivo di mantenere la stabilità dei prezzi e di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione in conformità con la necessità di garantire un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

¹⁰ Quest'ultima, attivata il 23 marzo 2020, determina la sostanziale non applicazione delle normative del Patto di stabilità e crescita.

¹¹ Questo programma è stato attivato il 6 aprile 2020 e, con esso, la Banca centrale europea ha iniziato ad acquistare i titoli di debito pubblico degli Stati dell'eurozona.

Da ciò si evince il necessario parallelismo tra la politica economica e quella monetaria, le quali si trovano sempre più spesso in un rapporto di sinergica collaborazione e interdipendenza.

Anche sul piano dell'interferenza tra politica economica e monetaria si è posto il problema dell'attribuzione della competenza a ciascuna istituzione dell'Unione europea, anche rispetto a quella attribuita alle autorità dello Stato membro invece dotato della competenza in campo di politica economica. Con riferimento alla regolazione prodromica ed al conseguente controllo, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è occupata in più occasioni della questione, rilevando che è importante guardare all'effetto diretto delle politiche in campo economico, stante che quello che rileva è che l'istituzione sia competente ad emanare la specifica misura e non che sia genericamente competente in materia di politica economica¹².

3. *Il quadro istituzionale post-NGEU.*

Dal punto di vista istituzionale, il NGEU ha dunque inciso notevolmente rispetto alla previsione, nei Trattati, di limitate competenze in materia economica e fiscale.

In quest'ambito, la discussa costituzione di una politica economica e fiscale comune andrebbe ad affiancarsi all'istituzione dell'Unione Economica e Monetaria. L'istituzione di un'Unione economica e fiscale, in linea

¹² La Corte di giustizia ha espresso tale orientamento in molteplici occasioni, tra le quali: nella sentenza *Pringle* (C-370/12), nella sentenza *Gauweiler* (C-62/14) e nella sentenza *Weiss* (C-493/17).

con le più recenti riforme del diritto dell'Unione, infatti, ha posto le basi per discutere in ordine a una più compiuta riforma del diritto dell'Unione europea e soprattutto dei Trattati.

Infatti, sotto questo aspetto, il nostro Presidente della Repubblica in carica, in occasione della quarantasettesima edizione del forum di Cernobbio del 2021, ha manifestato una piena consapevolezza in ordine all'esigenza di una riforma dei Trattati, che tuttavia non è condivisa da tutti i Presidenti degli Stati membri dell'Unione Europea; motivo per il quale, piuttosto che pensare a una conferenza intergovernativa ex articolo 48 del Trattato sull'Unione Europea che avrebbe manifestato il preludio rispetto a una modifica dei Trattati, si è pensato a una "Conferenza sul futuro dell'Europa"¹³. Essa è stata vista come una possibilità di rilancio dell'Europa, che negli ultimi dieci anni è stata segnata da varie crisi. Potenzialmente, si è rilevata la necessità di riservare maggiore fiducia rispetto all'operato delle istituzioni europee, individuando una soluzione nell'attribuzione alle stesse di sempre maggiori competenze.

In questo senso, si è rilevata la necessità di una serie di aggiustamenti delle procedure decisionali e dell'at-

¹³ Quest'idea era già stata propinata dall'allora Presidente francese Emmanuel Macron nel 2019, anche in risposta alle esigenze che sarebbero insorte in seguito alla *Brexit*. Il progetto era stato originariamente accantonato, anche a causa dell'esplosione della pandemia di Covid-19, ma successivamente - proprio ai fini di una maggiore ripresa anche economica - il progetto ha ricevuto sempre crescenti consensi nel panorama politico, giuridico ed economico europeo, nonché dai rappresentanti in carica delle istituzioni europee.

Tale progetto (*rectius*: Conferenza) non costituisce il primo in assoluto, giacché dei precedenti sono la Conferenza di Messina del 1955 e la Convenzione sul Futuro dell'Europa del 2001.

tribuzione di competenze sostanziali alle istituzioni europee¹⁴.

In particolare, il problema si è posto con riferimento alle competenze in materia fiscale e tributaria. Il NGEU richiede oggettivamente una serie di riforme armonizzate per incrementare la legittimazione democratica europea rispetto ai processi decisionali in campo fiscale e tributario.

Nel far ciò, è necessario attribuire parallelamente un maggior potere al Parlamento europeo. Infatti, allo stato attuale, i Trattati non riconoscono all'Unione europea una competenza in campo di tassazione diretta. Al più, l'art. 310 TFUE riconosce all'Unione europea la possibilità di emettere debito, seppure con limitata abilità, a meno che non vi sia un contestuale innalzamento del tetto di spesa; poi, l'art. 113 TFUE consente all'Unione europea di adottare le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo e altre imposte indirette, nei limiti in cui ciò sia funzionale al funzionamento del mercato interno. Occorre, a tal fine, evidenziare che i Trattati riconoscono l'armonizzazione della fiscalità indiretta nella misura in cui essa è necessaria per assicurare il funzionamento del mercato interno¹⁵.

Tuttavia, in questi due casi, il potere del Parlamento europeo è di tipo consultivo. Viola, pertanto, il

¹⁴ È questo il rilievo di F. FABBRINI, *Next Generation EU, op.cit.*, pp. 141ss., che riprende il discorso del Presidente in occasione del forum di Cernobbio.

¹⁵ Così, M. AUJEAN, *Le fonti europee e la loro efficacia in materia tributaria, tra armonizzazione, coordinamento e concorrenza fiscale leale*, in *Per una Costituzione fiscale europea*, a cura di A. Di Pietro, CEDAM, Padova 2008, pp. 9ss.

noto principio *no taxation without representation*, il quale affonda le proprie radici originarie nella Rivoluzione americana, con cui le Tredici colonie esprimevano il loro malcontento nei confronti del Regno di Gran Bretagna¹⁶. La rilevanza dell'istituzione di un sistema democratico, basato sull'autodecisione del popolo, ha ispirato il pensiero di Thomas Jefferson e, così, la Dichiarazione di indipendenza del 1776, che era funzionale a garantire i diritti fondamentali dell'uomo¹⁷.

Il legame, da ultimo rilevato, tra l'istituzione di un sistema democratico di esazione tributaria e la tutela dei diritti fondamentali è reso ancor più evidente nelle più recenti ricostruzioni storico-giuridiche in campo fiscale e tributario. In quest'ottica, taluni in dottrina individuano due direttrici di fondo: a) una fase ascendente del diritto fiscale, per cui la formazione della norma tributaria è riconducibile a una procedura concordata con le istituzioni rappresentative della volontà popolare; b) una fase discendente dell'esazione tributaria, ove

¹⁶ Per una più recente e attualizzata ricostruzione del principio, cfr. P. BORIA, *No taxation without representation. La formazione storica del principio del consenso alla tassazione*, in «Rivista di dottrina fiscale» (1/2022), pp. 28ss. L'A. - riprendendo il pensiero di A. MAUROIS, *Storia degli Stati Uniti*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano 1966 (1^a ed. 1947), pp. 105ss. - individua il tratto concettuale qualificante della Rivoluzione americana nella «forte vocazione democratica che [...] proviene in larga parte dal processo storico del colonialismo».

¹⁷ Vedasi P. BORIA, *No taxation without representation*, cit., pp. 28 ss., spec. p. 29. Riprendendo le tesi espresse in B. RUSSELL, *Storia delle idee del secolo XIX*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano 1969 (1^a ed. 1934), p. 335, sono state ricordate le due direttrici della Dichiarazione di indipendenza del 1776, ovvero: a) il governo della comunità doveva essere democratico e, dunque, fondato sul consenso che i governati esprimevano attraverso la rappresentanza dei delegati alle funzioni politiche; b) il Governo doveva governare il meno possibile, evitando interferenze rispetto al funzionamento della vita sociale ed economica.

l'attuazione degli atti autoritativi è affidata ai funzionari che esercitano il potere amministrativo, i quali devono agire nel rispetto delle norme di legge al fine di garantire la tutela dei diritti di libertà e di proprietà riconosciuti in capo ai cittadini¹⁸. Il potere tributario non è, pertanto, illimitato, non potendo tradursi in un illimitato assoggettamento del privato rispetto allo stesso ed essendo, al contrario, limitato dal rispetto dei diritti fondamentali di libertà e di proprietà dei cittadini. È questo l'esito del processo di "riduzione marginale" del potere tributario, il quale risulta piuttosto relegato alla fase esecutivo-attuativa delle norme di legge; in essa, peraltro, il privato conserva immutata la possibilità di invocare la tutela giudiziaria, che mira a realizzare le «mediazioni giuridiche» stabilite attraverso la procedura parlamentare¹⁹.

Tuttavia, nel non rispettare appieno questo binomio, ad avviso della scrivente, le normative europee attuative del NGEU potrebbero celare un'inversione di tendenza.

In ogni caso, anche sotto l'aspetto efficientistico, le norme attualmente in vigore non risultano di agevole applicazione, stante che richiedono l'unanimità del Consiglio che, in una situazione di potenziale emergenza economica, non è più sostenibile.

Per concludere, nella misura in cui il NGEU necessita di una riforma costituzionale europea, la Conferenza sul Futuro dell'Europa ne costituisce il punto di partenza.

¹⁸ Così, P. BORIA, *Il potere tributario*, il Mulino, Bologna 2021, p. 271.

¹⁹ In questo senso, cfr. A. FANTOZZI, *Introduzione*, in AA.VV., *Diritto tributario*, IV ed., a cura di A. Fantozzi, UTET Giuridica, Torino 2012, pp. 1 ss.

Ecco perché questi due strumenti vengono, sempre più spesso, letti in combinato disposto.

4. L'attualizzazione delle competenze della Commissione europea.

La riforma costituzionale passa attraverso una riforma delle istituzioni dell'Unione europea. Tra queste, senz'altro, una di quelle che è maggiormente intaccata dalle più recenti normative è la Commissione europea.

In particolare, infatti, fin dal 2011 si è registrata l'esigenza di intensificare il dialogo tra le istituzioni europee e tra queste e quelle nazionali, la quale ha determinato l'introduzione del Semestre europeo. Parallelamente, il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri passa attraverso la promozione di una crescita sostenibile e di stabilità finanziaria nonché della garanzia di una maggiore convergenza tra gli Stati membri²⁰.

Per raggiungere simili finalità, alla Commissione sono stati affidati poteri di sorveglianza e coordinamento, anche con riferimento alla negoziazione del contenuto dei rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza in ordine alle misure dedicate alla pubblica amministrazione²¹. L'avvicinarsi delle politiche di ripresa, anche urgenti ed emergenziali, a seguito della pandemia ha determinato la necessità che la Commissione, tra gli altri, faccia ricorso ad appalti comuni per l'acquisto di vaccini contro il Covid, provveda all'acquisto comune di gas per far fron-

²⁰ A questo proposito, cfr. F. DI MASCIO, A. NATALINI, *La capacità amministrativa e il PNNR*, cit., p. 436.

²¹ Così, G. VESPERINI, *Il diritto amministrativo europeo e le trasformazioni istituzionali dell'Unione europea*, cit., p. 797.

te all'emergenza energetica dopo l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, nonché provveda all'acquisto comune di dispositivi militari per contrastare l'attacco russo all'Ucraina.

Notoriamente, i rapporti tra le competenze delle istituzioni europee e quelle nazionali sono regolati dal principio di attribuzione, il quale riguarda propriamente il riconoscimento di talune competenze in capo all'Unione europea e alle sue istituzioni. Viceversa, l'esercizio delle stesse è dominato dai principi di sussidiarietà e proporzionalità, che si iscrivono nel principio di leale cooperazione.

La dottrina più recente tende a confondere l'attribuzione delle competenze con le finalità perseguite dall'Unione europea. I due concetti sono da tenere ben distinti, giacché - come ritenuto dalla dottrina maggioritaria - all'enunciazione dei fini non corrisponde un'attribuzione automatica di competenze necessarie alla loro realizzazione²².

È questo il problema che investe soprattutto la più recente normativa sui mercati digitali. Infatti, è fondamentale percepire una sorta di *fil rouge* tra le missioni del NGEU e le ulteriori normative intervenute negli ultimi anni.

Fra queste, viene menzionato il *make it digital*, cioè quello di fare dell'Unione Europea anche un'unione digitale.

Sotto quest'aspetto, si è anche prospettata una sorta di evoluzione normativa in materia di mercati digi-

²² In questo senso, cfr. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, vol. I, III ed., a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 55 ss., spec. p. 55.

tali (mercato unico digitale), ma anche di servizi digitali e, da ultimo, l'intelligenza artificiale ed altri.

Tra i principali provvedimenti dell'Unione Europea – regolamenti, prima di tutto, per via della valenza “extraterritoriale” che rivestono simili aspetti – specifica menzione merita il Digital Services Act, il quale peraltro è in linea con l'Artificial Intelligence Act, in relazione al maggiore controllo istituzionale che meritano i sistemi che presentano un rischio maggiore rispetto agli altri. Ancora, avuto specifico riguardo al Digital Markets Act, la Commissione europea riveste una posizione di sostanziale dominanza in ordine al controllo delle varie piattaforme di grandi dimensioni che, appunto, prendono il nome di gatekeepers.

Il legame, apparentemente inesistente tra la normativa sui mercati digitali e il percorso avviato dall'Unione europea attraverso il NGEU, è in verità rinvenibile nella presa d'atto da parte della stessa della sostanziale rilevanza anche dei dati personali che circolano nella rete attraverso le piattaforme di più grandi dimensioni²³.

Sotto quest'ultimo aspetto, parte della dottrina si è appellata al c.d. «gigantismo [digitale]»²⁴, che giustificherebbe l'intervento normativo, considerando anche che queste attività di intermediazione *online* di solito beneficiano di importanti effetti di rete, diretti e indiretti, basati sui dati e sulle informazioni che vengono ceduti e

²³ Anche con riferimento a quest'aspetto, G. Vesperini si è appellato al c.d. “diritto amministrativo delle trasformazioni” (cfr. G. VESPERINI, *Il diritto amministrativo europeo e le trasformazioni istituzionali dell'Unione europea*, cit., p. 797).

²⁴ Così, C. CAMARDI, “Gigantismo” e disuguaglianze nell'economia dei dati. *Appunti sulla governance europea delle relazioni digitali*, in «IANUS. Diritto e Finanza», XXVII (2023), pp. 59-83.

trattati durante le relative operazioni²⁵. Ciò determinerebbe la conseguenza di condurre gli utenti ad operare all'interno di un numero limitato di piattaforme di successo, portando ad un'accresciuta dipendenza del mercato delle piattaforme *online*, che possono essere considerate quasi «custodi dei consumatori e dei mercati»²⁶.

Relativamente ai mercati digitali, si è infatti manifestata l'esigenza di attribuire alla Commissione europea sempre maggiori poteri.

Le più recenti normative costituiscono, in particolare, lo specchio del cambio di paradigma rispetto alle previsioni contenute nei Trattati²⁷.

²⁵ Si è ritenuto che il *Digital Markets Act* costituisse l'occasione per mettere in discussione lo "stato dell'arte" nell'ambito di una serie di riflessioni "preliminari" che si concentrano sulla necessaria interazione tra regolamentazione e strumenti "tradizionali" del diritto della concorrenza (cfr. V. FALCE, N.M.F. FARAONE, *Digital Markets Act and competition law enforcement. A convergent approach*, in "Competition Law Enforcement in Digital Markets". *Digital Markets and Competition Law Interdisciplinary project for European Judges*, a cura di V. Falce, G. Giappichelli Editore, Torino 2021, p. 239).

²⁶ In questo senso, cfr. C. CAVACEPPI, *La tutela dei consumatori delle piattaforme digitali*, in *Le piattaforme digitali. Profili giuridici e tecnologici nel nuovo ecosistema*, a cura di A. Contaldo, Pacini Giuridica, Pisa 2021, pp. 157ss.

Ciò ha determinato che parte della dottrina si interrogasse in ordine alla "debolezza" del consumatore; egli è stato tradizionalmente considerato come la parte economicamente più debole e meno esperta, sul piano giuridico, della sua controparte, ciò sia in ragione delle asimmetrie informative sia del diverso potere contrattuale. Tuttavia, il concetto di debolezza non pare riconducibile solo nell'ottica della mera contrapposizione tra consumatore e professionista. Nell'ambiente digitale risultano meno marcati i confini tra tali categorie, anche in virtù dell'affermazione di nuove categorie di soggetti che hanno reso più complesse le dinamiche commerciali (cfr. F. BATTAGLIA, *Il consumatore digitale nel diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, p. 425).

²⁷ La più recente disciplina contenuta nei Trattati risale al Trattato di Lisbona, che per primo ha introdotto la ripartizione delle competenze tra Unione europea e Stati membri; i Trattati originari, invece, non prevedevano la ripartizione di competenze tra Comunità e Stati membri.

Vediamo, appunto, che il controllo della Commissione europea è come se costituisse uno specchio di quanto le era già stato precedentemente attribuito, nonché in corso di attribuzione, relativamente ad un notevole potere di controllo. Guardando alle norme dei Trattati istitutivi dell'Unione europea, esse non sono più in linea rispetto alle più recenti normative, giacché l'art. 17 del Trattato sull'Unione Europea attribuisce limitate competenze alla Commissione europea. Le norme contenute nei Trattati hanno maggior peso nel diritto primario, che è connaturato dal c.d. "primato sostanziale": esso, infatti, ha la funzione di orientare l'interpretazione del diritto primario dell'Unione europea²⁸. La rilevanza dei Trattati non necessita, comunque, di spiegazioni ulteriori, stante che essi si trovano al vertice della gerarchia delle norme e sono considerati diritto primario.

Con riferimento all'organigramma della Commissione europea, è necessario ricordare che l'unico modo per cui potrebbe registrarsi un collegamento tra la democrazia rappresentativa e il potere attribuito alla Commissione europea è l'elezione o la nomina del Presidente della Commissione europea ad opera del Parlamento europeo – quest'ultimo democraticamente eletto. Dunque, ci sarebbe anche una sorta di conflitto tra l'imparzialità e l'indipendenza di cui è portatrice la Commissione europea; la nomina del Presidente della

²⁸ È questo il rilievo formulato da J. BAST, A. VON BOGDANDY, *Parte fondamentale e nucleo costituzionale dei Trattati europei. Sulla legittimità del nuovo costituzionalismo della CGUE*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», III, (2024), p. 791. Gli Aa. hanno rilevato, peraltro, che le disposizioni del TUE godrebbero di un primato sostanziale su quelle del TFUE. Peraltro, gli artt. da 1 a 19 TUE costituiscono disposizioni fondamentali.

Commissione europea da parte del Parlamento europeo rappresenterebbe una sorta di “indicizzazione politica” della stessa Commissione europea.

Ciò porterebbe a parlare, più che di discrezionalità tecnica, di una discrezionalità politica, della quale sarebbe in realtà già portatrice la più recente normativa, ora in materia di digitalizzazione, ora sotto il profilo della salute, ora sotto il profilo della sostenibilità.

Sostanzialmente, infatti, se da un punto di vista politico-economico e sostanzialmente fiscale, la Commissione europea auspica, nella comunicazione del 15 gennaio del 2019, l'introduzione di un sistema decisionale più democratico ed efficiente, in realtà lo stesso non è a dirsi per le più recenti normative, che comunque attribuiscono sempre maggiori poteri alla Commissione europea, la quale andrebbe ad effettuare un controllo piuttosto incisivo rispetto alle singole realtà.

Dunque, questo processo costituzionale, che è stato avviato con il NGEU in ambito economico-fiscale, potrebbe portare ad un cambiamento nel solco del dibattito tra eteronomia sovranazionale da parte dell'Unione Europea ed autoregolamentazione in ordine ai vari settori, tra cui i mercati digitali e l'intelligenza artificiale. Questo sarebbe, infatti, semplicemente l'inizio di un processo di cambiamento costituzionale da parte dell'Unione Europea.

Sotto quest'aspetto, militando teorie note alla tradizione civilistica, un ruolo importante rivestono i principi generali dell'ordinamento²⁹. Quest'ultimi fan-

²⁹ Una ricognizione di tali teorie è contenuta in un articolo dell'Autore (M. DI STEFANO, *La limitazione del potere contrattuale delle piattaforme digitali alla luce dei principi generali*, in «Vita Notarile», II,

no riferimento, naturalmente, anche alle competenze dell'Unione europea, tra le quali rilevano – ai nostri fini – quelle in campo fiscale e tributario.

5. Il “ripensamento” delle competenze istituzionali.

L'interrogativo che ci si pone è: quanto temporanea e limitata è la crescente attribuzione di competenze all'Unione europea?

La prospettiva, dalla quale cercare di analizzare la questione al fine di pervenire ad una possibile risposta, è quella dell'organizzazione amministrativa dell'Unione europea e, segnatamente, con riferimento alle competenze delle sue istituzioni. Più in particolare, si è fatto riferimento ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, dal momento che le ultime materie in cui è intervenuta l'Unione europea non costituiscono fattispecie di competenza esclusiva, bensì concorrente. Tale conclusione è avvalorata dalla circostanza per cui le materie cui si fa riferimento non rientrano tra quelle dell'art. 3 Testo Unico sul Funzionamento dell'Unione Europea, non essendo relative a unione doganale, concorrenza, politica monetaria e conservazione delle risorse biologiche del mare.

Come rilevato precedentemente, l'Unione europea sempre più spesso fa ricorso a regolamenti, piuttosto che a direttive, che hanno portata generale e producono effetti obbligatori per tutti i soggetti dell'ordinamento dell'Unione, e non meramente vincolanti per gli Stati, come, invece, accade nel caso delle direttive. Non di rado si è ritenuto che fosse preferibile il ricorso alle direttive, piuttosto che ai regolamenti, stante che con le prime si

(2024), pp. 967 ss.

riserva delle funzioni anche in ordine al ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune. Per realizzare al meglio quest'ultima finalità, potrebbe essere preferito il ricorso alla direttiva, considerato che essa vincola lo Stato membro semplicemente al conseguimento del risultato, lasciando liberi gli Stati in merito alla forma e ai mezzi necessari per raggiungerlo³⁰.

L'esatta «preferenza di unitarietà»³¹ è stata, sotto certi aspetti, ricondotta all'evoluzione del principio del nazionalismo, da intendersi come un «*objective standpoint*», del tutto neutrale politicamente e funzionale punto di riferimento per verificare la portata del diritto privato nazionale rispetto al diritto privato europeo³². Infatti, in talune occasioni si è registrata la necessità che le misure vengano «coordinat[e] a livello continentale» al fine di raggiungere gli obiettivi di tutela della concorrenza³³. Anche in questo si scorge la differente prospet-

³⁰ Questa l'argomentazione di S. FERRERI, *Le fonti normative di produzione non nazionale*, II, *Modi di creazione del diritto uniforme*, in *Trattato di diritto privato*, I, *Premesse e disposizioni preliminari*, II, a cura di P. Rescigno, IV ed., UTET, Torino 1999, pp. 344ss. Questa conclusione si basa sul presupposto dell'esistenza, com'è noto, di materie di competenza esclusiva e concorrente, per ciascuna delle quali occorre seguire un percorso argomentativo diverso, pervenendo a conclusioni diverse.

³¹ Cfr. S. PANIZZA, E. STRADELLA, *Il concetto di eguaglianza come principio costituzionale e come criterio generale di ragionevolezza delle scelte pubbliche*, in P. BIANCHI, S. PANIZZA, *Quaderni sul principio di eguaglianza*, I, a cura di A. Di Capua, CEDAM, Padova 2008, p. 25.

³² In questi termini si è espresso G. COMPARATO, *Nationalism and Private Law in Europe*, Hart Publishing, Oxford 2014, pp. 1ss. Peraltro, in questo senso, taluni hanno parlato di «*nationalisation of private law*», facendo riferimento ad un particolare stadio nella storia del diritto privato (cfr. H. COING, *Europäisches Privatrecht, Bd II 19, Jahrhundert: Überblick über die Entwicklung des Privatrechts in den ehemals gemeinrechtlichen Ländern*, Verlag C.H. Beck, München 1989, pp. 1ss.).

³³ Cfr. M.V. LA ROSA, *Lo scopo della regolamentazione*, in *Digital*

tiva economica dei vari Paesi, poiché l'approccio europeo differisce sia da quello asiatico, che punta al controllo pubblico delle risorse infrastrutturali delle piattaforme digitali, sia da quello statunitense, che invece tende a limitare l'intervento pubblico al soddisfacimento di esigenze di sicurezza nazionale.

In sintesi, indipendentemente dallo strumento legislativo usato, le istituzioni esercitano le loro competenze in base al principio di attribuzione, che consiste nel riconoscimento da parte degli Stati membri di talune competenze in capo all'Unione e, quindi, alle sue istituzioni, nei limiti delle quali le stesse devono agire ai fini della realizzazione degli obiettivi stabiliti. La Corte di giustizia è l'organo deputato a verificare se le istituzioni agiscano nei limiti delle competenze attribuite ovvero se esse esorbitino dagli stessi.

Dunque, è necessario che una determinata competenza sia attribuita all'Unione europea e, di riflesso, ad una sua istituzione, la quale deve esercitarla entro determinati limiti.

Tuttavia, sempre più spesso la Commissione ha dovuto esercitare un potere pubblico di controllo dell'economia, anche delle piattaforme digitali. Ciò è emblematico del passaggio da una «geometria verticale» del classico rapporto autorità *versus* libertà ad una «geometria orizzontale» della limitazione del potere privato³⁴.

Services Act e Digital Markets Act. Definizioni e prime applicazioni dei nuovi regolamenti europei, a cura di L. Bolognini, E. Pelino, M. Scialdone, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, pp. 277ss.

³⁴ Qualcuno scriveva «le moderne costituzioni - ecco la novità - vengono scritte per fissare i limiti al potere di chi comanda, per definire le condizioni e i modi in cui l'autorità deve essere esercitata [...] e per fissare i diritti dei soggetti nei confronti dell'autorità, che non può legalmente vio-

Per mera esigenza di circolarità, si può concludere nel senso che l'attività della pubblica amministrazione, e dunque delle istituzioni preposte all'esercizio della funzione pubblica, deve essere esercitata nei limiti imposti dall'ordinamento.

Nel rispetto di una rigorosa coerenza logica, la messa in discussione di un terreno di valori condivisi e la perdita della fiducia reciproca determinano l'indebolimento della coesione sociale, finendo per aggravare fenomeni di esasperato individualismo. È tale la politica identitaria messa a punto di recente dall'Unione europea, anche con riferimento al *Digital Markets Act* e alle altre normative.

6. *L'auspicata revisione dei Trattati.*

L'attribuzione di una competenza o di un potere ad una delle istituzioni dell'Unione europea, giacché ulteriore rispetto a quelli espressamente riconosciuti, opera in maniera diversa a seconda che si tratti di poteri nuovi ovvero di poteri che sono strumentali o funzionali all'espletamento delle funzioni già riconosciute ed esercitate.

In questo senso, è comunque necessario che il riconoscimento di nuovi poteri alle istituzioni passi quantomeno attraverso l'operatività della clausola di flessibilità di cui all'art. 352 TFUE, che comunque è ammessa qualora nessun'altra disposizione conferisse i poteri necessari alle istituzioni, ove l'unica alternativa sarebbe la revisione delle disposizioni contenute nei Trattati.

larli» (cfr. V. ONIDA, *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna 2004, p. 8; come ripreso da Marta Cartabia e Marco Ruotolo nella presentazione di *Enciclopedia del diritto. I tematici*, V, *Potere e Costituzione*, dir. da M. Cartabia e M. Ruotolo, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, pp. IXss.).

Non è sempre operazione semplice quella che consiste nel comprendere se si tratti o meno di poteri nuovi. Ad esempio, nel caso dei poteri di controllo esercitati dalla Commissione europea nei confronti dei gatekeeper, il Digital Markets Act prevede un'ipotesi ibrida, poiché riconosce alla Commissione europea dei poteri nuovi ma comunque funzionali alla tutela del mercato interno. Tale fattispecie intermedia determina notevoli difficoltà in ordine alla riconduzione della disciplina nell'ambito della prima o della seconda delle alternative, sicché non si comprende con estrema facilità se si tratti di un potere nuovo ovvero dell'ampliamento di un potere già esistente.

Alla luce di simili difficoltà è auspicabile una revisione dei Trattati, in ordine all'individuazione delle competenze della Commissione europea, così come delle altre istituzioni dell'Unione. In questo senso, sarebbe opportuno distinguere tra i vari casi e, segnatamente, a seconda che lo Stato membro abbia voluto concludere un accordo senza toccare «i fondamenti stessi» dell'Unione ovvero abbia voluto modificare tali fondamenti, poiché gli Stati membri che agiscono ai sensi dell'art. 48 TUE, in quanto autori delle norme costituzionali dell'Unione europea, sono ancora dotati del potere decisionale sugli stessi fondamenti istituzionali³⁵.

³⁵ Cfr. R. GEIGER, D.-E. KHAN, M. KOTZUR, *European Union Treaties. A Commentary. Art. 114 TFEU*, C.H. Beck, Monaco di Baviera 2015, pp. 174ss., spec. p. 176. L'A. ha ripreso la procedura da seguire per giungere alla revisione dei Trattati istitutivi dell'Unione europea e, in questo senso, dovrà esperirsi una fase istruttoria preliminare, che può provenire dal Governo di uno Stato membro, dal Parlamento europeo o dalla Commissione. Questi presentano al Consiglio una proposta di emendamento sufficientemente concreta. Il Consiglio sottopone la proposta al Consiglio europeo e ne dà notizia ai Parlamenti nazionali. Il Consiglio europeo consulta il Parlamento

In ogni caso, anche alla luce della revisione dei Trattati, è necessario che venga tutelato il “nocciolo duro” dei diritti e delle libertà fondamentali, che è rappresentato dai controlimiti.

Sul punto, i limiti costituzionali all'integrazione europea derivano in parte dalle norme costituzionali e in parte dalle interpretazioni delle corti costituzionali o supreme dei vari Stati. Le limitazioni essenziali riguardano il nucleo delle Costituzioni, principalmente i diritti fondamentali o i principi «strutturali»³⁶. In Italia, la Cor-

europeo e la Commissione sul progetto. I pareri di queste istituzioni non sono vincolanti. Il Consiglio europeo deciderà, a maggioranza semplice ex art. 238 TFUE, se sia opportuno avviare un esame delle modifiche proposte. Se la decisione è favorevole all'esame, il Presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione. In caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, è consultata anche la Banca centrale europea. La convenzione esamina i progetti di modifica e adotta per consenso una raccomandazione a una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri. Il Consiglio europeo può decidere a maggioranza semplice, previa approvazione del Parlamento europeo, di non convocare una convenzione qualora l'entità delle modifiche non lo giustifichi. In questo caso, il Consiglio europeo definisce il mandato per una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri. Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati. Le modifiche entrano in vigore dopo essere state ratificate da tutti gli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Qualora, al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma di un trattato che modifica i trattati, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio europeo.

Esiste anche la procedura di revisione semplificata, per la quale si rinvia al testo dell'art. 48 TUE.

³⁶ In questo senso si è espresso A. WEBER, *European Constitutions Compared*, Beck • Hart • Nomos, Monaco di Baviera 2019, pp. 198ss. L'A. ha approfondito l'evoluzione dei limiti costituzionali nei vari stati europei. In Germania, la Corte costituzionale federale nella sua prima sentenza Solange del 1974 ha affermato che la sezione dei diritti fondamentali della Legge fondamentale tedesca era un elemento irrinunciabile e pertanto

te costituzionale ha elaborato la dottrina dei c.d. contro-limiti, per cui al verificarsi di una violazione dei principi fondamentali e diritti inalienabili della persona, la parte di un giudizio principale può provocare l'avvio di un giudizio incidentale di costituzionalità.

Dal momento che le istituzioni devono agire nei limiti delle loro attribuzioni, la modifica dei Trattati è essenziale onde evitare una violazione del principio di legalità.

essa era competente ad esaminare la legittimità degli atti legislativi [non primari] dell'Unione europea. In Spagna, la Corte costituzionale ha riconosciuto una riserva basata sulla protezione dei diritti fondamentali. In Francia, i limiti sono costituiti dai principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica e dalle condizioni fondamentali per l'esercizio della sovranità nazionale.

Luca Mariantoni
*Prime forme di stabilizzazione
del Next Generation EU: la strategia
di finanziamento diversificata
come metodo di finanziamento unico
dei programmi di assistenza finanziaria**

SOMMARIO: 1. L'azione dell'Unione Europea dopo l'adozione del *Next Generation EU*. – 2. Il piano *REPowerEU* e i capitoli nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. – 3. Il finanziamento dei programmi di assistenza finanziaria nell'ottica di un indirizzo politico europeo. – 4. Brevi prospettive future per una nuova integrazione europea nel passaggio dal debito al fisco.

1. L'azione dell'Unione Europea dopo l'adozione del Next Generation EU.

Il programma di ripresa dalla crisi economico-finanziaria determinata dalla pandemia da Covid-19 av-

* Il presente scritto è stato originariamente pubblicato come *La «strategia di finanziamento diversificata» come metodo di finanziamento unico dei programmi di assistenza finanziaria: prime forme di stabilizzazione del “Next Generation EU”* in «Politica del diritto», IV (2024), pp. 541-576.

La dottrina in merito, come noto, nonostante la relativa novità del Piano, è smisurata. Sul punto, senza pretesa di esaustività, si rinvia per più puntuali approfondimenti a A. GUZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico* in «Costituzionalismo.it», III (2020); M. IANNELLA, *La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l'ordinamento italiano*, in «Osservatorio costituzionale», IV (2020); E. PAPARELLA, *Crisi da*

viato dall'Unione europea, il noto *Next Generation EU*¹, prevede l'impiego comune di ingenti risorse messe a disposizione degli Stati membri sotto forma di prestiti e di erogazioni a fondo perduto, diversificati sulla base delle rispettive esigenze e legati al raggiungimento di obiettivi determinati dagli Stati di concerto con le istituzioni dell'Unione e nell'ambito di direttive individuate dalle stesse istituzioni dell'Unione¹. Un Piano, questo, che appare una «decisione ispirata alla solidarietà»² e che ci sembra rompa con l'impostazione di stampo liberale che ha assunto tale principio nelle declinazioni che ha ricevuto nelle risposte fornite dalle istituzioni europee per fronteggiare la crisi economico-finanziaria del 2007-2008³. In precedenza, infatti, si è assistito ad un processo di de-socializzazione dei sistemi di protezione sociale, in parte avallato anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁴, in base al quale, ad esempio, si è assistito ad

Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile", in «Osservatorio costituzionale», VI (2020); G. PETRILLO, Next Generation UE e un nuovo sistema di risorse proprie: un passaggio decisivo verso la costituzione di un nuovo modello fiscale europeo, in «Rivista telematica di diritto tributario», II (2021); L. BARTOLUCCI, Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte, in «Rivista trimestrale di diritto dell'economia», I (2021); F. BILANCIA, Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica, in «Diritto Pubblico», I (2021).

1 Sul punto, N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in «Diritto Pubblico», III (2022), p. 731

2 Queste le parole utilizzate dall'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti il 19 febbraio 2021..

3 F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in «Rivista AIC», III (2021), p. 191.

4 Sul punto si vedano, in particolare, le sentenze *Dano* dell'11 novembre 2014 e *Alimanovic* del 15 settembre 2015, nelle quali la Corte di

una riduzione delle garanzie approntate a favore dello spostamento nel territorio dell'Unione dei cittadini economicamente inattivi⁵. Più in generale, le politiche di austerità portate avanti dall'Unione europea attraverso strumenti neoliberisti in reazione alla crisi dei debiti sovrani hanno determinato «spinte disgregatrici e disaffezione per il percorso europeo intrapreso, nei termini di una mancanza di consenso per delineare un'Unione più stretta tra i popoli e i cittadini»⁶. Nella prospettiva successiva alla crisi del 2007-2008, infatti, si è assistito a un irrigidimento della disciplina dell'Unione sul controllo del debito degli Stati realizzato attraverso restrizioni alle politiche di spesa e attraverso l'affermazione del *mantra* del c.d. "pareggio di bilancio"⁷.

In risposta alla crisi pandemica, invece, come è stato affermato⁸, l'«inusitato – e a tratti imprevedibile –» *Next Generation EU*, è frutto di una reazione dell'Unione alla – o sarebbe meglio dire alle – crisi tale da determinare un «salto di paradigma» e «un cambiamento così profondo nel sistema delle relazioni istituzionali dovuto alle pressioni materiali dei problemi, da genera-

Giustizia ha affermato che il diritto dell'Unione non osta a che determinate prestazioni sociali di carattere non contributivo non siano riconosciute a cittadini di altri Stati membri che, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo b, della direttiva n. 38 del 2004, siano entrati nel territorio dello Stato membro ospitante per cercare un lavoro e non possano dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro o di avere buone possibilità di trovarlo.

5 F. COVINO, *Matrice...*, cit., p. 191.

6 *Ivi*, p. 192.

7 Si pensi, in particolare all'adozione del *Six Pack*, del *Two Pack* e del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* dell'Unione economica e monetaria – c.d. *Fiscal compact* – attraverso i quali l'Unione ha avuto modo di imporre politiche di austerità finalizzate ad una drastica riduzione della spesa pubblica nella garanzia dei diritti, specialmente sociali.

8 F. BILANCIA, *Le trasformazioni...*, cit., p. 42.

re un quadro dinamico di rapporti che non sarà poi più possibile ricondurre nell'alveo del quadro normativo ed istituzionale» precedente. I trasferimenti operati dall'Unione a favore degli Stati membri, infatti, in un'ottica di nuova solidarietà, sono finanziati, oltre che da prestiti contratti dalla Commissione, anche attraverso risorse fiscali proprie e danno luogo «ad un'inedita prospettiva redistributiva e solidaristica»⁹ nel «consueto pendolo tra modello intergovernativo e comunitario»¹⁰. Tali risorse proprie, nello specifico, sarebbero costituite dalla *digital service tax*, dalla *plastic tax*, dalla revisione dei certificati ambientali ETS e dalla introduzione del *Border Carbon Adjustment*, «un diritto doganale alla frontiera, legato alla fissazione di un prezzo del carbone per le emissioni di CO₂, al fine di evitare *carbon leakages* e garantire la competitività delle imprese europee che pagano un prezzo per i danni causati dalle emissioni di CO₂»¹¹. Sebbene si tratti di nuove risorse proprie, in ogni caso, ci sembra che queste siano coerenti con competenze e ambiti di operatività dell'Unione e, di conseguenza, non siano – se non marginalmente – parte di quel cambio di paradigma che, a nostro avviso, è il *NGEU*. Sul punto si tornerà in seguito, per ora, però, è significativo notare, come ulteriormente affermato dall'allora Presidente del Consiglio italiano Mario Draghi, che «Mai nella storia dell'UE, i governi avevano tassato i loro cittadini per

⁹ F. COVINO, *Matrice...*, cit., p. 194.

¹⁰ A. SANDULLI, *Le relazioni fra Stato e Unione Europea nella pandemia, con particolare riferimento al golden power*, in «Diritto Pubblico», II (2020), p. 409.

¹¹ *Ibidem*. Si veda anche diffusamente P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale: le ricadute dell'emergenza COVID-19*, in «Federalismi.it», VII (2021), in particolare pp. 232ss.

dare i proventi di questa tassazione ai cittadini di altri Paesi dell'Unione».

Dal punto di vista dei rapporti fra Unione e Stati membri, come è stato efficacemente affermato, il *Next Generation EU* «mostra la tensione, l'aspirazione verso obiettivi di portata più generale da parte dell'Unione che, pur con tutte le doverose cautele, presentano segni di una solidarietà di tipo politico, avente cioè degli obiettivi di lungo termine, tipicamente appannaggio dell'ente statale»¹².

Nonostante la previsione di “nuove” risorse proprie, infatti, la quota di gran lunga prevalente di finanziamento del Piano europeo proviene da prestiti ottenuti sul mercato dall'Unione, garantiti dallo stesso bilancio europeo.

L'accesso al credito da parte dell'Unione, in realtà, non è stato una innovazione legata esclusivamente al *NGEU*. Già per il finanziamento del programma *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* – il c.d. *SURE* – si è avuta l'istituzione di veri e propri *euro-bond* per ottenere risorse di cui disporre per il sostegno al reddito, il finanziamento della cassa integrazione, la lotta alla disoccupazione¹³. Attraverso il ricorso al credito, il programma ha avuto una dotazione di circa 100 miliardi di euro da impiegare in misure di assistenza finanziaria. I fondi così ottenuti sono stati gestiti mediante il principio del *back to back*, in base al quale i Paesi beneficiari delle misure hanno potuto godere delle stesse condizioni di finanziamento ottenute dall'Unione.

¹² F. COVINO, *Matrice...*, cit., p. 195.

¹³ F. BILANCIA, *Le trasformazioni...*, cit., p. 42.

Ciò, in particolare, è uno degli elementi più significativi, a nostro avviso, dell'intero programma. Il ricorso al credito da parte dell'Unione, infatti, ha determinato la possibilità di ottenere prestiti con tassi di rendimento molto bassi o addirittura negativi¹⁴; tassi di cui, chiaramente, hanno beneficiato direttamente gli Stati membri. È stato stimato, infatti, che un Paese come l'Italia, in considerazione della facile collocazione delle obbligazioni europee, abbia goduto di un risparmio complessivo di 3,25 miliardi di euro di spesa per interessi¹⁵.

Quanto appena detto dimostra, con evidenza, la bontà di un ricorso comune al credito e, infatti, sulla base di quanto (di buono) avvenuto per il finanziamento del SURE, anche per il *NextGen* si è fatto ricorso al debito comune, sebbene fra i due programmi vi siano inevitabili differenze.

Anzitutto, a mutare è stata la base giuridica del Piano. Per il SURE, alla luce della natura del programma, si è operato attraverso una lettura innovativa dell'articolo 122 del TFUE al fine di consentire al Consiglio, su proposta della Commissione, di adottare con la procedura legislativa speciale misure adeguate alla situazione economica e a concedere assistenza finanziaria 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»¹⁶.

¹⁴ Per tali considerazioni si veda A. UGHI, *Il SURE, uno strumento di debito comune per sostenere l'occupazione europea contenendo l'impatto sulle finanze dei paesi più colpiti*, in «Treccani Magazine», 7 luglio 2021 (ultima visita 17 giugno 2024).

¹⁵ *Ivi*, tabella 2.

¹⁶ TFUE, art. 122, par. 2. Sul punto, N. LUPO, *Next Generation EU...*, cit., p. 734.

Per l'adozione del Regolamento che ha gettato le basi per il *NextGen*, invece, è stata seguita la procedura legislativa ordinaria, fondata sull'articolo 175, par. 3, del TFUE. Ai sensi di tale articolo, Parlamento e Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria al fine di adottare azioni specifiche ulteriori rispetto ai fondi strutturali.

Oltre a ciò, sono le finalità di utilizzo del denaro a distinguere i due piani. Mentre il SURE è stato concepito per l'assistenza finanziaria, con il *Next Generation EU* «per la prima volta l'Unione ha preso a prestito quantità ingenti di risorse sui mercati per finanziare, mediante *grants* (trasferimenti a fondo perduto o doni) e *loans* (prestiti), una serie di riforme e investimenti nei singoli Stati membri, concordate con questi ultimi»¹⁷.

Sembra quindi che, attraverso l'implementazione di vere e proprie politiche redistributive in seno all'UE, finanziate mediante forme di parziale condivisione della responsabilità per il debito¹⁸, si sia realizzato il passaggio verso un nuovo paradigma della *governance* finanziaria della nuova spesa pubblica europea¹⁹.

Per alcuni, infatti, l'adozione del *Next Generation EU* costituisce un elemento a supporto del mutamento

¹⁷ *Ivi*, p. 731.

¹⁸ F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in «Osservatorio sulle fonti», III (2020).

¹⁹ F. BILANCIA, *Le trasformazioni...*, cit., p. 48. Si chiede inoltre l'Autore se ciò possa determinare un primo passo verso l'affermazione di una vera e propria politica comune europea di interventi pubblici nell'economia. A tal proposito, è necessario considerare che, successivamente, il Tribunale costituzionale federale tedesco, con una sentenza del 6 dicembre 2022, ha rigettato due ricorsi promossi contro la legge di ratifica della decisione del Consiglio UE con la quale si autorizzava a finanziare il *NextGen* proprio perché tale misura, temporanea e di importo definito, non è idonea a realizzare una mutualizzazione dei debiti pubblici degli Stati membri.

che si sta registrando nelle politiche economiche europee non solo per il contenuto, ma anche per il procedimento seguito. Il nuovo indirizzo politico europeo, più vicino ai temi dell'Europa sociale, sarebbe infatti allo stesso tempo causa ed effetto del mutato contesto politico-istituzionale²⁰. A proposito, si è anche parlato della instaurazione di un nuovo metodo di governo inaugurato con i Piani qui più volte citati, confermato, peraltro, dal successivo *REPowerEU* di cui si dirà appena dopo²¹.

Un nuovo metodo di governo basato su una programmazione pluriennale concertata – almeno in parte – fra Unione e Stati membri, in un “nuovo umanesimo” nel quale «le istituzioni sovranazionali, per la prima volta, hanno superato il tabù del debito comune, agendo in direzione diametralmente opposta al “managerialismo dai tratti autoritari” che ne aveva caratterizzato l’azione in reazione alla crisi economico-finanziaria»²². Un assetto valoriale che, nel rimodulare il disegno complessivo del processo di integrazione europea, arrivi a contaminare gli stessi assetti della forma di Stato dell’Unione²³.

2. Il piano *REPowerEU* e i capitoli nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

Nel considerare la distanza fra la risposta europea, su tutte, alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008

²⁰ S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno stato sociale?*, in «Rivista AIC», IV (2021), pp. 127-128.

²¹ N. LUPO, *Next Generation EU...*, cit., p. 753, e N. LUPO, *Un “metodo di governo” nuovo e destinato a durare: l’attuazione dei PNRR e il divieto di reversal*, in «Giornale di diritto amministrativo», I (2024).

²² C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e principio di solidarietà*, in «Rivista AIC», I (2024), p. 205.

²³ F. BILANCIA, *Le trasformazioni...*, cit., p. 50.

e la risposta alla crisi da Covid-19 non si può trascurare la diversa natura delle due. È noto infatti che, sebbene le conseguenze sono state particolarmente ampie, la crisi dei mutui *sub-prime* e la successiva crisi dei debiti sovrani siano state asimmetriche ed abbiano colpito in misura maggiore Paesi che presentavano una situazione economica già compromessa. La crisi pandemica e le conseguenze che ha avuto rappresentano, invece, un tipico esempio di crisi simmetrica che, nonostante abbia determinato reazioni aventi modalità e tempistiche differenti, ha colpito contemporaneamente i sistemi economici degli Stati membri in modo generalizzato ed ha determinato effetti su larga parte dei settori economici di ciascuno Stato²⁴.

È in quest'ottica che, quindi, va analizzata la risposta europea alla crisi energetica determinata dall'invasione russa dell'Ucraina.

Per farvi fronte, il 18 maggio del 2022, la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte, che in seguito sarebbe divenuto il *REPowerEU*, nel quale si prevedeva una serie di modifiche al Regolamento 2021/241 finalizzate a prevedere l'aggiunta di un apposito capitolo dedicato alla crisi energetica nei Piani di Ripresa e Resilienza nazionali. Il Piano, fondato su risparmio di energia, diversificazione degli approvvigionamenti, sostituzione dei vecchi combustibili e combinazione strategica di riforme e investimenti, è stato adottato per far fronte

²⁴ A tal proposito, nota F. CASINI, *Crisi pandemica, crisi simmetrica e crisi d'impresa*, in «Rivista di diritto bancario», I suppl. (2021), pp. 6-7, che, in questo caso, «forse, più opportunamente, occorrerebbe però esprimersi in termini di “crisi simmetrica con effetti asimmetrici” tenuto conto della diversa intensità impressa sulle varie economie nazionali e nei diversi settori».

comune all'innalzamento dei prezzi dell'energia determinato dalla guerra fra Russia e Ucraina e, secondo l'analisi della Commissione, avrebbe richiesto investimenti aggiuntivi per 210 miliardi di euro entro il 2027²⁵.

Nell'economia del ragionamento che si porta avanti in questa sede, l'adozione del Piano *REPowerEU* ci sembra ricalchi gli schemi già utilizzati per il *NGEU*, tanto che proprio con esso va ad integrarsi. Il regolamento 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio prevede, infatti, che gli Stati membri inseriscano capitoli dedicati al Piano *REPowerEU* all'interno dei propri piani per la ripresa e la resilienza al fine di accedere ai nuovi fondi.

È su queste basi che, a nostro avviso, può ragionarsi in riferimento ad un (fattuale) mutamento della natura del *Next Generation EU*. Non può essere trascurato, infatti, che a due anni dall'adozione del Piano, quando l'Unione si è trovata a dover fronteggiare le conseguenze di una nuova crisi, abbia fatto ricorso agli stessi schemi già sperimentati. La scelta della Commissione, infatti, è stata quella di integrare il nuovo dispositivo emergenziale con il precedente *NGEU*, e ciò, per parte della dottrina, «testimonia una decisa volontà delle istituzioni eurounitarie di proseguire il processo di finanziarizzazione delle politiche (anche) sociali dell'Unione e di perseguire, anche e soprattutto per questa via, l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali»²⁶. È vero che potrebbe dirsi

²⁵ Tale somma, peraltro, è ad ora quantificata in circa 300 miliardi di euro dei quali 72 miliardi come sovvenzioni ed altri 225 miliardi sotto forma di prestiti.

²⁶ M. FORLIVESI, *Next Generation EU: una nuova frontiera dell'integrazione europea*, in «Lavoro e diritto», II (2023), p.228.

che ciò sia stato compiuto per “semplicità” in quanto è più facile integrare un nuovo Piano con uno, più ampio, già adottato e sul quale era già stata compiuta una complessa azione “diplomática”. È altrettanto vero, però, che crisi di maggiore o minore impatto potrebbero sempre verificarsi in una Unione la cui economia è interconnessa con tutte le altre economie mondiali. Chiaramente, non tutte le crisi di ogni Nazione potrebbero avere riflessi diretti e sensibili sulle politiche europee, ma è nuovamente vero che non necessariamente ogni reazione debba essere dotata dei mezzi previsti per il *NGEU* e per il successivo *REPowerEU* (più di 1000 miliardi di euro complessivi). Quello che conta, per noi, è il mutamento di paradigma e di approccio. Il *NGEU*, infatti, proprio per la unicità (si spera) della crisi da cui è stato determinato, avrebbe potuto rimanere confinato ad essa ed essere visto come un *unicum* nelle politiche dell’Unione. In realtà, invece, sebbene sempre al fine di fronteggiare una grave crisi, il suo schema è stato ribadito e, di conseguenza, ne è stata riconosciuta la bontà. Sembra, in sintesi, che si sia preso atto del fatto che il paradigma utilizzato nei precedenti anni non potesse essere ulteriormente proponibile.

Va riconosciuto che, probabilmente, una crisi come quella derivante dal conflitto Russia-Ucraina non si sarebbe potuta prestare a misure di *austerity*, per così dire, energetica tali da rischiare di compromettere, alle fondamenta, il tessuto industriale e produttivo europeo. È vero però che con il *REPowerEU* non ci si è limitati ad una rimodulazione degli acquisti o ad una creazione di debito per far fronte all’innalzamento dei prezzi, ma, anzi, si è fatto fronte all’innalzamento dei prezzi proprio

attraverso la previsione di nuovi capitoli di spesa per investimenti.

Nel considerando n. 8 del Regolamento 2023/435, infatti, si afferma in modo, per noi, molto significativo che «[n]ell'elaborazione dei piani per la ripresa e la resilienza e dei capitoli dedicati al piano *REPowerEU*, gli Stati membri dovrebbero coordinare le loro politiche economiche in modo da conseguire gli obiettivi in materia di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 174 del trattato, al fine di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, prestando particolare attenzione alle zone remote, periferiche e isolate e alle isole, che sono già soggette a vincoli supplementari».

Non si tratta, come evidente, di una reazione isolata ed estemporanea ad un innalzamento dei prezzi, ma, piuttosto, dell'applicazione di un nuovo paradigma che rende la crisi un momento – come etimologicamente dovrebbe essere – di scelta, di decisione, e non solo di reazione emergenziale ed estemporanea. Proprio al considerando n. 31 del Regolamento 2023/435, infatti, si afferma l'esigenza dell'attivazione di nuove fonti di finanziamento specifiche non al fine di fronteggiare maggiori costi, ma al fine di «stimolare un elevato livello di ambizione per le riforme e gli investimenti da includere nel capitolo dedicato al piano *REPowerEU*».

È la ripetizione di un medesimo schema di investimento per fronteggiare una crisi che, per noi, oltre a poter testimoniare una prima stabilizzazione del “metodo *NGEU*”, potrebbe manifestare la volontà di utilizzare il Piano per la ripresa post-pandemica quale cornice giu-

ridica e metodologia di ulteriori e successive misure determinate dalla necessità di fare fronte a piccole o grandi emergenze.

Non sfugge, però, che per parlare di definitivo cambio di paradigma manchi ancora qualcosa; manchi, cioè, la svolta politica tale da rendere l'utilizzo di risorse comuni non uno strumento di reazione, ma uno strumento di azione. Uno strumento da utilizzare per finanziare programmi di investimento che non siano legati ad un'emergenza ma che siano frutto della attuazione di un indirizzo politico europeo comune.

Sul punto, in particolare per ciò che ne riguarda il finanziamento, si tornerà in conclusione.

Per il momento, invece, ci pare opportuno concentrare l'attenzione su di alcuni atti dell'Unione adottati successivamente al *NGEU* che, a nostro parere, assumono una significativa rilevanza nell'ottica di una stabilizzazione, magari parziale, di alcuni aspetti del Piano.

3. Il finanziamento dei programmi di assistenza finanziaria nell'ottica di un indirizzo politico europeo.

È noto che il *Next Generation EU* sia stato presentato come eccezionale e con una durata limitata nel tempo.

Sono meno noti, invece, alcuni degli sviluppi che si sono realizzati sulla scia del Piano europeo che sembrano offrire un quadro, se non diverso, quantomeno più complesso rispetto alla semplice considerazione del *NGEU* quale misura estemporanea²⁷.

²⁷ Nelle more del presente lavoro è stato pubblicato il rapporto Draghi *The future of European competitiveness* (disponibile al seguente indirizzo: https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en, ultima visita

Anzitutto va ricordato che, come riportato nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a una nuova strategia per il finanziamento di *NextGenerationEU* del 14 aprile 2021, per far fronte alle sfide che il Piano determina, «la Commissione attuerà una “strategia di finanziamento diversificata”, che combina un’ampia gamma di strumenti e tecniche di finanziamento e si avvale di una comunicazione aperta e trasparente con gli operatori di mercato»²⁸.

10 settembre 2024), nel quale vengono presentate 170 proposte da finanziare con un investimento aggiuntivo annuo di 750-800 miliardi di euro, pari al 4,4-4,7% del GDP dell’Unione. Il rapporto, ricco di spunti per numerosi aspetti dello sviluppo dell’Unione ed i cui sviluppi sarà particolarmente interessante osservare, opera diffusi riferimenti al sistema di finanziamento utilizzato per il *NGEU*, dal quale l’Unione dovrebbe (ri)partire per rilanciare la propria competitività. Si legge nel rapporto, infatti, che «*the EU should move towards regular issuance of common safe assets to enable joint investment projects among Member States and to help integrate capital markets. If the political and institutional conditions are in place as outlined above, the EU should continue – building on the model of NGEU – to issue common debt instruments, which would be used to finance joint investment projects that will increase the EU’s competitiveness and security*» (p. 58). È proprio in questa prospettiva che assume una specifica rilevanza la stabilizzazione della «strategia di finanziamento diversificata» quale modello unico di finanziamento dei programmi di assistenza finanziaria. Nel rapporto dell’ex Governatore della BCE, infatti, si fa espressamente riferimento ad un accesso al mercato attraverso la creazione di bond europei da utilizzare – assieme ad una riforma del sistema delle risorse proprie (p. 56) – come strumento per dotare la Commissione della liquidità che è necessaria per supportare l’Unione nel confronto, in particolare, con Stati Uniti e Cina. Anche senza potere analizzare le varie e diverse tematiche affrontate, emerge senza dubbio dal rapporto la proposta di proseguire– e, di conseguenza, stabilizzare – il percorso di investimenti finanziati attraverso la creazione di debito comune già sperimentato nell’ambito del *Next Generation EU*.

²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio relativa a una nuova strategia per il finanziamento di *Next Generation EU*, COM (2021) 250, p. 3. Come riportato nella stessa comunicazione, p. 3, n. 7, con le espressioni «strategia di finanziamento» o «strategia di gestione del debito» si intende «un piano continuativo a medio termine che stabilisce le modalità con cui [un organismo pubblico] raggiungerà gli obiettivi di gestione del debito, che generalmente consi-

L'importanza di questa "strategia" è resa esplicita da quanto subito dopo affermato. In un ambito come quello dell'Unione europea – sulla cui natura giuridica le ricostruzioni della dottrina non si può dire siano giunte a saldi approdi²⁹ – si afferma che questa strategia si ispira «alle prassi dei grandi Stati membri emittenti al fine di adattare i volumi, le tempistiche e le scadenze delle operazioni di finanziamento al contesto di mercato»³⁰. Si afferma, in altre parole, che, al fine di reperire sul mercato le risorse necessarie al finanziamento di un piano comune di ripresa post-pandemica, l'Unione europea, ed in particolar modo la Commissione, procederanno secondo

stono nel garantire che [l'organismo pubblico] possa soddisfare le proprie esigenze di finanziamento e adempiere le proprie obbligazioni di pagamento al minor costo possibile». Con particolare riferimento al NGEU, come indicato nella nota dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea diffusa il 14 aprile 2021 (https://commission.europa.eu/document/download/74707663-1301-45b8-89b8-224dbeb5e60f_it?filename=2021.1966_it_002_21.05.pdf, p. 3, ultima visita 10 settembre 2024), la strategia di finanziamento diversificata «è l'approccio preferito di tutti i principali emittenti, in particolare di quelli sovrani» poiché «coniuga l'uso di diversi strumenti e tecniche di finanziamento con una comunicazione aperta e trasparente nei confronti dei partecipanti al mercato». In questo modo «l'emittente facilita l'assorbimento da parte del mercato del suo programma di finanziamento, riuscendo al contempo a reagire rapidamente ai mutevoli requisiti di finanziamento o alle mutevoli condizioni di mercato». In questo modo, inoltre, è possibile ottenere prestiti più economici e la disponibilità di liquidità in qualsiasi momento.

²⁹ Come ricorda L. DANIELE, *Diritto dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano 2010, pp. 38ss., la natura giuridica dell'Unione europea è, ancora, un tema dibattuto e dibattibile, rispetto al quale risulta più semplice definire cosa l'Unione non sia rispetto a ciò che l'Unione effettivamente è. Tanto è dibattuta la questione che, ancora nel 2024, per R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2024, p. 3, sebbene possa apparire paradossale «per una nozione di cui si parla tantissimo e da tantissimo tempo, non si può certo dire che sia chiaro – o che lo sia per tutti allo stesso modo e nello stesso senso – cosa sia o cosa dovrebbe essere l'Unione europea».

³⁰ *Ibidem*.

paradigmi di finanziamento della spesa analoghi a quello degli Stati nazionali.

Ci sembra, questo, anche se fosse un caso isolato – come non è per quanto si dirà appena dopo –, un significativo segnale volto ad aprire nuovi scenari per ciò che riguarda la natura dell'Unione. L'utilizzo, infatti, per un aspetto centrale e tipicamente federale come il finanziamento della spesa per investimenti, degli schemi propri e tradizionali degli Stati membri non si può negare che determini, se non un mutamento, quantomeno l'emersione dell'esigenza di un ripensamento sulla natura dell'Unione.

Si è detto che la strategia di finanziamento diversificata ispirata alle prassi degli Stati membri, comunque, non costituisce un *unicum*, un caso rimasto isolato e relegato al finanziamento del *Next Generation EU*.

Proprio tale strategia, anzi, pare essere uno dei primi elementi – diremmo forse il più significativo possibile – dell'avvio del percorso di stabilizzazione, se non di tutto, perlomeno di alcuni fra gli aspetti centrali del (limitato nel tempo ed eccezionale nella adozione) Piano europeo.

Procedendo in ordine cronologico, il primo atto che ci sembra possa consentire una lettura "aggiornata" del "metodo *NGEU*" è il regolamento (UE, Euratom) 2022/2434 del Parlamento europeo e del Consiglio, approvato il 6 dicembre 2022, con il quale è stato modificato il regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 attraverso la soppressione dei paragrafi 2 e 7 dell'articolo 220 e la introduzione dell'articolo 220-*bis*. Tale atto ha introdotto la strategia di finanziamento diversificata – la stessa

adottata per il *NGEU* – come metodo di finanziamento unico per l’attuazione delle operazioni di assunzione di prestiti e di gestione del debito effettuate dalla Commissione³¹. L’esigenza della individuazione di una strategia di finanziamento diversificata è stata, nel testo del regolamento, determinata dal fatto che «il finanziamento di singoli programmi di assistenza finanziaria mediante metodi di finanziamento distinti crea costi e complessità, in quanto i diversi programmi di assistenza finanziaria competono per un numero limitato di opportunità di finanziamento»³². Il finanziamento di singoli programmi, inoltre, come riportato nel Considerando n. 2 al Regolamento (UE, Euratom) 2022/2434 del Parlamento europeo e del Consiglio, comporta la frammentazione dell’offerta di titoli di debito dell’Unione e la riduzione della liquidità e dell’interesse degli investitori nei singoli programmi «anche se tutti i titoli di debito dell’Unione hanno la stessa qualità creditizia elevata». Sul punto è interessante rilevare che anche nella Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione³³, all’emendamento 28, si propone l’introduzione di un Considerando 219-ter volto a riconoscere che «[i]l finanziamento di singoli programmi di assistenza finanziaria mediante metodi di finanziamento distinti crea costi e complessità, in quanto i diversi programmi di assistenza finanziaria competono

³¹ Decisione di esecuzione (UE, Euratom) 2023/2825 della Commissione, considerando n. 1.

³² Regolamento (UE, Euratom) 2022/2434 del Parlamento europeo e del Consiglio, considerando n. 2.

³³ Procedura 2022/0162 (COD).

per un numero limitato di opportunità di finanziamento» e, inoltre, comporta «la frammentazione dell'offerta di titoli di debito dell'Unione e la riduzione della liquidità e dell'interesse degli investitori nei singoli programmi, anche se tutti i titoli di debito dell'Unione hanno la stessa qualità creditizia elevata». Per questo motivo, nello stesso emendamento, si afferma che «[l]'assistenza finanziaria dovrebbe essere organizzata secondo un metodo di finanziamento unico che migliori la liquidità delle obbligazioni dell'Unione, come pure l'attrattiva e l'efficacia in termini di costi dell'emissione di titoli dell'Unione».

La strategia di finanziamento diversificata come metodo di finanziamento unico per l'attuazione delle operazioni di assunzione di prestito e gestione del debito finalizzate al finanziamento dei programmi di assistenza finanziaria, infatti, dovrebbe assicurare alla Commissione una maggiore flessibilità per quanto riguarda la tempistica e la scadenza delle singole operazioni di finanziamento e consentire, di conseguenza, esborsi regolari e diversificati agli Stati beneficiari attraverso la messa in comune degli strumenti di finanziamento. Per poter fornire alla Commissione tale flessibilità, nel considerando n. 8 del regolamento, viene prospettata la creazione di una riserva di liquidità comune al fine di rendere la capacità di finanziamento dell'Unione più resiliente e in grado di far fronte a disallineamenti temporanei tra tutti gli afflussi e i deflussi.

Il regolamento 2022/2434, inoltre, affida alla Commissione il compito di eseguire tutte le operazioni necessarie al fine di assicurare una presenza regolare sui mercati dei capitali e ritiene, di conseguenza, opportuno

che la Commissione stabilisca le disposizioni necessarie alla attuazione della strategia di finanziamento diversificata³⁴.

È su questa base che la Commissione, il 19 dicembre 2022 ha adottato le decisioni di esecuzione 2022/2544 e 2022/2545 attraverso le quali sono state stabilite le disposizioni per l'amministrazione e l'attuazione delle operazioni di assunzione di prestiti e di gestione del debito dell'UE nel quadro della strategia di finanziamento diversificata ed è stato istituito il quadro per l'attribuzione dei costi collegati alle operazioni di assunzione di prestiti e di gestione del debito nel contesto della strategia di finanziamento diversificata. Nella decisione 2022/2544, significativamente, si dà conto, al considerando n. 2, del fatto che «[l]a Commissione ha applicato per la prima volta la strategia di finanziamento diversificata alle operazioni di assunzione di prestiti nel contesto di Next Generation EU, lo strumento temporaneo dell'Unione a sostegno della ripresa dell'economia dopo la crisi della COVID-19». Sebbene si ribadisca la temporaneità del Piano, è indubitabile che si faccia riferimento ad un aspetto del piano – la assunzione dei prestiti ed il relativo reperimento di risorse sul mercato – che, oltre ad essere centrale in ogni programma di finanziamento, ha caratteristiche precipue in molto assimilabili, come affermato anche nella Comunicazione della Commissione sopra richiamata, a quanto ordinariamente viene svolto dagli Stati nazionali.

La volontà di stabilizzare una nuova procedura

³⁴ Regolamento (UE, Euratom) 2022/2434 del Parlamento europeo e del Consiglio, considerando n. 9.

i cui caratteri sono affatto innovativi rispetto a quanto sino ad ora compiuto è espressa chiaramente, nella decisione di esecuzione 2022/2545. Al considerando n. 18, infatti, si prevede che «[l]’attuazione della strategia di finanziamento diversificata richiede l’acquisizione di nuove capacità, necessarie per ottenere l’accesso più vantaggioso ai mercati dei capitali e per garantire che la relativa infrastruttura continui a funzionare in modo efficace». Tale formulazione, peraltro, è identica a quella contenuta nel considerando n. 15 della decisione di esecuzione 2021/1095 che ha istituito la metodologia di ripartizione dei costi collegati alle operazioni di assunzione di prestiti e gestione del debito di *Next Generation EU*.

Ciò dimostra, una volta di più, che negli sviluppi successivi all’adozione del *NGEU* è stato preso un elemento centrale di un piano temporaneo al fine, esplicito, di stabilizzarlo. La strategia di finanziamento diversificata, infatti, sulla base di tali decisioni, del precedente regolamento 2022/2434 e della proposta di modifica di cui alla Procedura 2022/0162 (COD), ci sembra diventi la modalità ordinaria di finanziamento dei programmi di assistenza finanziaria³⁵.

Al fine di comprendere la portata di questa innovazione è però necessario approfondire quale possa essere il contenuto concreto di tali programmi. Anzitutto, è necessario affermare che l’analisi che segue non è, ad ora³⁶, supportata da una prassi applicativa dalla quale trarre un indirizzo.

Ciò nonostante, a nostro avviso, è comunque pos-

³⁵ Regolamento 2018/1046, articolo 220-*bis*.

³⁶ 15 luglio 2024.

sibile ricavare indicazioni su di un (eventuale) contenuto di questi programmi alla luce di un non trascurabile elemento testuale – o, meglio, della sua assenza.

A seguito della crisi economico-finanziaria del 2007-2008, infatti, l'Unione ha adottato il regolamento n. 407/2010, con il quale, «[a]l fine di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione europea», sono state fissate «le condizioni e la procedura per la concessione dell'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo»³⁷. Il riferimento alle «perturbazioni economiche o finanziarie» è già un elemento che ci consente di distinguere i presupposti e le finalità del 2010 da quelli che, invece, potrebbero determinare l'attivazione dei “nuovi” programmi di assistenza finanziaria.

All'articolo 3 del Regolamento 407/2010, inoltre, veniva delineata dettagliatamente la procedura da seguire per accedere all'assistenza finanziaria. In particolare, si prevedeva che lo Stato membro che richiedesse l'assistenza dovesse discutere con la Commissione, in collegamento con la Banca centrale europea «una valutazione del suo fabbisogno di finanziamento e trasmette[re] alla Commissione e al comitato economico e finanziario un programma di aggiustamento economico e finanziario»³⁸.

La decisione sulla concessione del prestito o della linea di credito sarebbe poi stata deliberata dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

³⁷ Regolamento (UE) n. 407/2010, art. 1.

³⁸ Regolamento (UE) n. 407/2010, art. 3, comma 1.

Il successivo comma 3 del medesimo articolo 3 prevedeva anche nel dettaglio il contenuto delle decisioni di concessione del prestito o della linea di credito. Veniva previsto che la prima dovesse contenere «a) l'importo, la scadenza media, la formula del prezzo, il numero massimo di rate, il periodo di disponibilità dell'assistenza finanziaria dell'Unione e le altre regole dettagliate necessarie per l'attuazione dell'assistenza; b) le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione al fine di ristabilire una situazione economica o finanziaria sana nello Stato membro beneficiario e di ripristinarne la capacità di finanziarsi sui mercati finanziari; tali condizioni saranno definite dalla Commissione in consultazione con la BCE, e c) l'approvazione del programma di aggiustamento elaborato dallo Stato membro beneficiario per soddisfare le condizioni economiche alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione».

La creazione della linea di credito, invece, avrebbe dovuto contenere «a) l'importo, le commissioni per la messa a disposizione della linea di credito, la formula del prezzo applicabile per lo svincolo dei fondi e il periodo di disponibilità dell'assistenza finanziaria dell'Unione e le altre regole dettagliate necessarie per l'attuazione dell'assistenza; b) le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione al fine di ristabilire una situazione economica o finanziaria sana nello Stato membro beneficiario; tali condizioni saranno definite dalla Commissione in consultazione con la BCE, e c) l'approvazione del programma di aggiustamento elaborato dallo Stato membro

beneficiario per soddisfare le condizioni economiche alle quali è subordinata l'assistenza finanziaria dell'Unione».

Nei successivi commi dell'articolo 3 e nei successivi articoli del Regolamento veniva inoltre previsto un articolato sistema di controlli e valutazioni che coinvolgeva, a vario titolo, Commissione, Consiglio e BCE e, nel caso in cui fosse previsto un finanziamento esterno all'Unione, anche del Fondo monetario internazionale.

Come noto, è questa la procedura che è stata seguita per i vari programmi di "salvataggio" che l'Unione ha posto in essere a *favore*³⁹ degli Stati membri che si sono trovati in grave difficoltà a seguito della crisi del 2007-2008.

Negli atti di cui ci si occupa in questa sede, invece, in riferimento ai programmi di assistenza finanziaria non si fa riferimento a misure di salvataggio per gli Stati membri né al complesso sistema di *governance* degli aiuti concessi.

L'assistenza finanziaria che, ci sembra, si voglia delineare sarebbe quindi differente da quella già sperimentata in passato e, alla luce della assenza di una dettagliata individuazione di approvazioni e controlli, potremmo dire anche meno "tecnica".

Proprio questo è un aspetto che ci pare centrale. Anche se non è possibile individuare con precisione

³⁹ Si è utilizzato il corsivo in ragione dell'arretramento nella garanzia di diritti sociali come salute, assistenza, previdenza, istruzione, lavoro pubblico e privato che si sono registrati in Grecia a seguito della adozione delle misure di "salvataggio". Sul punto si veda, diffusamente, M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Editoriale Scientifica, Napoli Napoli 2016, pp. 107 ss., e R. CALVANO, *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale europea*, in «Costituzionalismo.it», III (2013).

il contenuto che potrebbero avere i programmi di assistenza finanziaria adottati sulla base degli atti già riportati, la mancanza di una stretta “cornice” all’interno della quale collocarli può consentire – in presenza di una fondamentale volontà politica che vada in tale direzione – di “riempirli” di contenuto avendo a riguardo, per ipotesi, potenzialmente anche gli articoli 2 e 3 del TUE.

È questa una visione che potrebbe apparire troppo ottimistica e sulla quale, per questo motivo, si tornerà anche in seguito. Quanto osservato potrebbe apparire solamente una modifica estemporanea nelle *policies* dell’Unione, poco collegata con l’analisi critica qui condotta. In realtà, però, come affermato nel considerando n. 3 della decisione 2022/2545, la «strategia di finanziamento diversificata» è già stata stabilita – per la prima volta – dalla decisione di esecuzione 2021/1095 della Commissione per quanto riguarda il contesto del *Next Generation EU*.

Ecco allora che la volontà di rendere la «strategia di finanziamento diversificata» il metodo di finanziamento unico dei programmi di assistenza finanziaria dell’Unione fa assumere una accezione differente alla misura, lo si ricorda, espressamente definita temporanea ed eccezionale del *NextGen*. La possibilità di intendere il *NextGen* quale misura strutturale dell’Unione, infatti, non va concepita esclusivamente come una stabilizzazione dello strumento in sé (che, lo si ricorda, ha una precisa scadenza), ma anche come una stabilizzazione di alcune sue clausole accessorie ed operative – come può essere chiaramente intesa la procedura attraverso la

quale ricorrere al mercato e si intende gestire le risorse⁴⁰.

Sotto questo profilo, è anche significativo che, se la finalità del ricorso al mercato non è di mera assistenza a fronte di una crisi ma è più propriamente politica, vi sia un ruolo marginale per il Consiglio e ancor minore per il Consiglio europeo; quasi come se l'Unione intendesse, per la determinazione di queste finalità, affrancarsi dagli Stati membri.

Sul punto, in ogni caso, si tornerà più diffusamente in seguito.

Dalla analisi dei due provvedimenti richiamati in apertura, infatti, per il momento, ci sembra emerga la volontà di continuare a percorrere la via inaugurata con il *NextGen*, la quale, sebbene ad ora, in mancanza di prassi, sia meramente eventuale, ci pare possa essere foriera di una concezione sostenibile nel lungo periodo, attraverso la quale, auspicabilmente, invertire la rotta rispetto al passato e rendere l'assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati uno strumento attraverso il quale conseguire una solidarietà fra Stati e fra generazioni.

Sul punto della innovazione derivante dalla adozione della strategia di finanziamento per i programmi di assistenza finanziaria dell'Unione è, inoltre, interessante la decisione di esecuzione 2023/2825 del 12 dicembre 2023 della Commissione che stabilisce le disposizioni per l'amministrazione e l'attuazione delle operazioni di assunzione di prestiti e di gestione del debito dell'Unione nel quadro della strategia di finanziamento diversificata

⁴⁰ Del resto, sono proprio la temporaneità e limitatezza del Piano europeo che, ad avviso del Tribunale costituzionale federale tedesco, come visto in precedenza, determinano la mancanza di un definitivo trasferimento di competenze a favore dell'Unione.

e delle relative operazioni di erogazione di prestiti. Nella decisione vengono riprese variamente le affermazioni dei *consideranda* degli atti in precedenza richiamati, ma, chiaramente, data la specificità del documento, vengono definiti aspetti maggiormente pratici. In particolare, al considerando n. 6, si fa riferimento alla opportunità di prevedere una decisione annuale di assunzione dei prestiti, la quale «dovrebbe definire gli elementi delle operazioni previste di assunzione di prestiti e di gestione del debito e dovrebbe prevedere un'autorizzazione per le operazioni di assunzione prestiti e di gestione del debito [...]».

Va notato che dalla decisione emerge, in modo centrale, il ruolo della Commissione. Al considerando 9, si afferma, infatti, che la decisione di assunzione dei prestiti ed il piano di finanziamento dovrebbero servire alla Commissione quali basi per informare periodicamente Parlamento e Consiglio secondo quanto previsto dall'articolo 220-*bis*, paragrafo 2, del regolamento finanziario. Ai sensi dello stesso articolo 220-*bis*, però, è la Commissione che detiene il controllo della strategia di assunzione di prestiti e gestione del debito⁴¹.

Nella decisione di esecuzione 2023/2825, del resto, all'articolo 3, si individua la procedura di adozione ed il contenuto della decisione di assunzione dei prestiti e di gestione del debito, la quale, come indicato al paragrafo 3 dell'articolo, deve essere predisposta tenendo in considerazione i fabbisogni finanziari, gli impegni di pagamento, le scadenze dei prestiti, il calendario delle erogazioni per i programmi strategici ed il fabbisogno di rifinanziamen-

⁴¹ L'articolo, espressamente, utilizza i termini «sua gestione».

to ed ogni altro fattore che sia ritenuto pertinente. Al successivo paragrafo 4, inoltre, si stabilisce che «La decisione annuale di assunzione di prestiti è adottata prima dell'inizio del periodo cui si riferisce».

Emerge, dunque, dalle disposizioni citate, una programmazione di assunzione di prestiti attraverso il ricorso al mercato ad opera della Commissione basata tanto sulla esigenza di far fronte alle spese in scadenza – si veda la lettera *b* del par. 3 – quanto sulla necessità di fornire se stessa di una liquidità funzionale al finanziamento di programmi di investimento – si veda, per questo aspetto, la lettera *d* del medesimo par. 3. Una programmazione di assunzione prestiti, quindi, che ci sembra sia legata alle esigenze tanto della spesa corrente dell'Unione quanto della spesa per finanziare programmi di investimento che dovranno porre in essere gli Stati membri.

Sotto questo profilo potrebbe essere interessante considerare la collocazione di queste operazioni all'interno di una riflessione più ampia che riguardi il ruolo della Commissione nell'Unione europea. Senza in questa sede poter ricostruire per intero il dibattito che tutt'ora accompagna l'operato della Commissione – che pure meriterebbe attenzione⁴² –, si può comunque considerare l'incidenza di questa attività di programmazione e assun-

⁴² Sul punto, oltre che alla vasta manualistica, si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *La Commissione nel quadro istituzionale dell'Unione: una ricognizione*, in «Forum di Quaderni costituzionali», IX (2012); M.L. TUFANO, *Il ruolo della Commissione nella governance europea: quali prospettive?*, in «Il Diritto dell'Unione europea», I (2012) e, per una ricostruzione in base alla quale al livello dell'Unione mancherebbe un vero e proprio Governo, a S. FABBRINI, *Oltre Lisbona: l'enigma costituzionale dell'integrazione europea*, in «Rivista italiana di scienza politica», III (2009), in particolare p. 358, e F. FABBRINI, *La separazione dei poteri nell'Unione europea*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», I (2023).

zione di prestiti su di un organo che «Lungi dall'essere un segretario servente degli organi politici dell'Unione» è a sua volta un organo politico che, «cumulando in sé compiti di iniziativa normativa, di gestione di politiche, di vigilanza sul rispetto delle norme, di programmazione delle attività, si pone come "motore" del processo di integrazione europea, il cui interesse generale è chiamata a rappresentare e garantire»⁴³. Alla Commissione europea, del resto, si attribuisce con frequenza il ruolo di Esecutivo, anche se, come è stato notato, si tratta di una qualificazione che, «pur se in qualche modo riassuntiva dei compiti ad essa affidati, è elaborata in funzione delle esperienze costituzionali statali»⁴⁴. Il parallelismo che così si genera fra la Commissione e i governi nazionali non sarebbe quindi del tutto calzante, poiché nel sistema istituzionale dell'Unione le funzioni tipiche di un esecutivo, sono ripartite fra Consiglio e Commissione piuttosto che essere accentrate su quest'ultima⁴⁵.

La centralità che, invece, gli atti in commento attribuiscono alla Commissione, induce, a nostro avviso, a rimeditare, quantomeno in parte, tale ultima considerazione. Se, infatti, la programmazione di assunzione di prestiti ed i successivi programmi di assistenza finanziaria servissero meramente a fornire una liquidità aggiuntiva agli Stati membri, allora ci troveremmo di fronte ad una situazione solo marginalmente diversa da quella già sperimentata con il *quantitative easing*. In questo caso, però, la gestione finanziaria delle operazioni non è affidata ad un organo meramente tecnico, bensì ad un orga-

⁴³ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale*, op.cit., p. 94.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibidem.*

no che, seppur composto da soggetti individuati in base alla propria competenza, tende sempre più ad operare su di un versante più propriamente politico, attraverso decisioni che presentano una componente politica federativa.

In questa prospettiva, se dietro i programmi di assistenza finanziaria vi fosse una programmazione politica relativa all'ottenimento ed all'utilizzo delle risorse, diviene necessario riconoscere alla Commissione l'esercizio di funzioni – in parte – nuove.

Ciò, come chiaro, può determinare una marginalizzazione di Parlamento e Consiglio, recuperabile, solo in parte, attraverso la procedura di formazione della Commissione. È altrettanto chiaro, però, che una simile attività, soprattutto in ragione del fatto che la stessa Unione la riconduce a quanto svolto già dagli Stati membri, si presta maggiormente ad una direzione ad opera di quello che parrebbe essere divenuto il "vertice esecutivo" dell'Unione.

In quest'ottica, nell'ambito della strategia di finanziamento diversificata come metodo di finanziamento unico per l'attuazione delle operazioni di assunzione di prestiti e di gestione del debito effettuate dalla Commissione, al fine di effettuare le operazioni di assunzione di prestiti e di gestione del debito e della liquidità della strategia di finanziamento diversificata e le corrispondenti operazioni di erogazione di prestiti, è coerente quanto si prevede al considerando n. 20, nel quale si afferma che «[a]l fine di effettuare le operazioni di assunzione di prestiti e di gestione del debito e della liquidità della strategia di finanziamento diversificata e le corrispondenti operazioni di erogazione di prestiti», la Com-

missione dovrebbe aprire conti dedicati esclusivamente allo svolgimento di tali operazioni presso la Banca centrale europea e che a tali conti dovrebbero applicarsi le medesime considerazioni di cui ai conti relativi alle operazioni nel quadro di *Next Generation EU*. Su tali conti, inoltre, dovrebbero essere detenute riserve di liquidità prudenziale per far fronte ai rischi, appunto, di liquidità legati alle operazioni di assunzione di finanziamento e di erogazione dei pagamenti.

Ci si potrebbe domandare, a questo punto, se un meccanismo di questo tipo non sia in molta parte assimilabile a quello che si riscontri negli Stati nazionali; una Tesoreria che ha il proprio conto corrente presso la Banca centrale del proprio Stato. È significativo, infatti, che all'aumentare degli Stati nazionali a seguito della frantumazione dei grandi imperi europei sia aumentato, di pari passo, anche il numero delle banche centrali, le quali sono passate nel corso del XX secolo da essere solamente 18 nel 1900 ad essere 172 nel 1999⁴⁶. Più significativo dell'aumento numerico, peraltro, è ritenuto il mutamento di percezione che si è avuto nel medesimo periodo con riguardo al ruolo della banca centrale. Se originariamente «ancora veniva chiamata col meno risonante nome di banca di emissione», oggi, è stato affermato, la banca centrale «viene considerata un essenziale attributo dello Stato, se non addirittura un simbolo di sovranità»⁴⁷.

⁴⁶ C. GIANNINI, *L'età delle banche centrali*, Bologna, Il Mulino 2009, p. 23.

⁴⁷ *Ivi*, pp. 23-24. In questa prospettiva ci sembra, del resto, possa essere collocato l'operato della Banca d'Italia a partire dal Secondo dopoguerra sino, perlomeno, al tramonto degli accordi di Bretton Woods. In questo periodo, infatti, la banca centrale italiana ha utilizzato la leva monetaria al fine di mantenere la stabilità dei prezzi necessaria, a sua volta, al

Su queste basi, il complesso di operazioni che la Commissione potrebbe svolgere attraverso il proprio conto presso la Banca centrale europea può suggerire qualche ulteriore prospettiva di riflessione.

Sebbene, infatti, non possa sfuggire il fatto che l'Unione non sia uno Stato federale, quantomeno in base ai requisiti che, tradizionalmente, esso deve possedere, non può parimenti sfuggire, però, che la gestione della raccolta di liquidità e della erogazione di finanziamenti attraverso operazioni poste in essere da un organo esecutivo sul proprio conto corrente aperto presso una Banca centrale rappresenti un elemento che – magari non da solo – può determinare l'avvio di un percorso che potrebbe condurre verso un passo in avanti per ciò che riguarda la natura dell'Unione. Se, infatti, sulla scorta di tali operazioni si riuscisse ad ottenere una maggiore integrazione fra Unione, Stati membri e cittadini attraverso l'attuazione di programmi che abbiano una incidenza diretta ed effettiva sul benessere comune, allora si potrebbe anche iniziare a scalfire la tradizionale resistenza

mantenimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti. L'attenzione alla stabilità dei prezzi, peraltro, «derivava dalla convinzione che essa fosse il presupposto fondamentale per la formazione di risparmio e, dunque, per l'accumulazione» (G. MASTROMATTEO, L. ESPOSITO, *Il ruolo della Banca d'Italia dalla ricostruzione post-bellica alla fine degli anni Settanta: una nota*, in «Moneta e Credito», CCCI (2023), p. 81). Per questo motivo, era necessario intervenire per combattere l'inflazione, anche mediante le operazioni di restrizione monetaria effettivamente poste in essere nel corso degli anni Sessanta. Sul punto si veda anche D. MENICHELLA, *Scritti e discorsi scelti, 1933-1966*, Banca d'Italia, Roma 1986; A. MARZANO, *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*, in *Economia italiana. Storia, economia e società in Italia 1947-1997*, a cura di M. Arcelli, Roma, Banca di Roma 1997; A. GIUGLIORIANCO, *Guido Carli: finanziare gli investimenti*, in G. CARLI, *Mercato, Europa e libertà: Gli interventi alle Assemblee dell'ABI e alle Giornate del risparmio*, Laterza, Roma-Bari 2019.

che gli Stati oppongono al disegno federativo e, di conseguenza, imprimere una direzione al futuro dell'Unione.

Proprio al Capo 3 della Decisione 2023/2825, infatti, vengono disciplinati istituti, già definiti «categorie proto-statalistiche»⁴⁸, quali le attività poste in essere dal contabile della Commissione sul conto aperto per le operazioni legate ai programmi di assistenza finanziaria.

La Decisione di esecuzione, inoltre, disciplina anche nel dettaglio la strategia di finanziamento, attraverso la previsione, all'articolo 3, come visto, del contenuto e delle procedure della decisione annuale di assunzione di prestiti e di gestione del debito e della liquidità, nonché, all'articolo 4, del piano di finanziamento nel quale indicare le operazioni di assunzione di prestiti, di gestione del debito e di gestione della liquidità da effettuare nel contesto della «strategia di finanziamento diversificata» e nel quale fissare un obiettivo indicativo per i fondi da raccogliere mediante l'assunzione di prestiti. Anche rispetto a ciò, inoltre, all'articolo 4, paragrafo 5, si afferma che la Commissione debba solamente informare Parlamento e Consiglio dopo avere – diremmo, in autonomia – adottato il piano. La decisione annuale ed il piano di finanziamento, in fine, per ritornare alla “svolta” che a parer nostro è stata impressa alle politiche finanziarie dell'Unione, si inseriscono nell'ambito della «strategia di finanziamento diversificata», la quale, ai sensi dell'articolo 7, è realizzata «al fine di assumere in prestito i fondi necessari per soddisfare tempestivamente le esigenze dei pertinenti programmi in termini di sostegno rimborsa-

⁴⁸ F. BILANCIA, *Relazione al convegno «Pubbliche amministrazioni nel segno della finanza»*, tenutosi presso l'Aula Magna dell'Università di Catania l'8 marzo 2024.

bile e non rimborsabile nonché per la gestione del debito risultante nel modo più efficiente e rapido possibile [...]».

Ecco quindi, in definitiva, il vero elemento di stabilizzazione di quanto previsto nel *Next Generation EU*; la modalità di finanziamento che avrebbe dovuto essere legata ad un intervento eccezionale e temporaneo diviene, invece, la modalità strutturale attraverso la quale finanziare in modo generalizzato i programmi di assistenza finanziaria dell'Unione, i quali, per noi, alla luce di un utilizzo che sembra essere generalizzato e sganciato da una contingente difficoltà economica, potrebbero costituire il vero "motore" di una integrazione europea che passi, anche se non soprattutto, dalla creazione di una solidarietà, per l'appunto, reciproca⁴⁹, quantomeno per ciò che riguarda l'esigenza, comune, di rimborsare i prestiti contratti.

4. Brevi prospettive future per una nuova integrazione europea nel passaggio dal debito al fisco.

È emersa in vari momenti della analisi sopra svolta, in particolare, delle decisioni di esecuzione, la centralità del ruolo della Commissione a fronte di un coinvolgimento di Consiglio e Parlamento piuttosto marginale. Per questa ragione, nel presente paragrafo, si intende svolgere alcune riflessioni sull'altro versante del finanziamento tanto della spesa corrente quanto dei programmi di assistenza finanziaria. Sin qui, infatti, ci si è riferiti alla possibilità di accedere al credito ma, in una prospettiva *de iure condendo*, è altrettanto rilevante un ragiona-

⁴⁹ Sul punto S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno stato sociale?...*, cit.; F. COVINO, *Matrice...*, cit.

mento sugli scenari relativi ad una riforma del sistema delle risorse proprie che contempra la creazione di una fiscalità europea.

La centralità della Commissione e la collegata marginalizzazione di Consiglio e Parlamento, infatti, sono state qui definite come connaturate alla tipologia di operazioni disciplinate, le quali si prestano maggiormente ad una direzione ed esecuzione da parte di un organo – nella accezione sopra riportata – di Governo. Sotto questo profilo, appare quasi più significativa, nell'ambito della decisione di assunzione di prestiti e di gestioni della liquidità per i programmi di assistenza finanziaria, la marginalizzazione del Consiglio rispetto a quella del Parlamento. Quest'ultimo, infatti, sconta – oltre al difetto di rappresentatività – un difetto di possibilità di intervento in un ambito come quello della assunzione di prestiti mediante una «strategia di finanziamento diversificata» finalizzata a quel finanziamento di programmi di assistenza finanziaria che in questa sede ci occupa. Più singolare, e per noi indicativo della volontà di operare con una maggiore autonomia, è invece il mancato coinvolgimento nel momento decisionale del Consiglio, organo che, come noto, alla luce della composizione di "derivazione" governativa, avrebbe la capacità e possibilità, se non di intervenire in autonomia, quantomeno di partecipare alla determinazione dei programmi.

Ciò non significa, però, che una simile soluzione sia ottimale o che debba essere ritenuta tale sulla base del fatto che, a nostro avviso, si accompagna comunque ad un passo avanti nella integrazione europea.

Senza alcun correttivo, le operazioni di assun-

zione di prestiti nell'ambito della strategia di finanziamento diversificata poste in essere al fine di finanziare i programmi di assistenza finanziaria della Commissione finirebbero per produrre un nuovo aggravamento del *deficit* democratico dell'Unione, sia diretto, in quanto riconducibile al Parlamento – unico organo elettivo –, che indiretto, in quanto riferibile a tutte le altre istituzioni comunitarie⁵⁰.

Al fine di evitare una simile conseguenza e al fine di porre un bilanciamento contenutistico ai programmi di assistenza della Commissione, per noi, è necessario affidare al Parlamento europeo un ruolo che potrebbe essere complementare a quello acquisito, a trattati invariati, dalla Commissione. Nello specifico, se a quest'ultima si riconosce la possibilità di ottenere liquidità tramite prestiti e definire programmi di assistenza finanziaria senza che sulla determinazione del contenuto vi sia neanche un coinvolgimento del Consiglio – con un conseguente marcato esercizio di prerogative tipiche di un organo esecutivo –, allora, si potrebbe immaginare un controllo politico su tale indirizzo da parte del Parlamento europeo – magari con una rinnovata centralità per la mozione di censura – e *de iure condendo*, si potrebbe ragionare sulla possibilità di una modifica dei Trattati finalizzata a consentire al Parlamento europeo di prevedere imposte europee riscosse integralmente a favore dell'Unione.

⁵⁰ È nota l'analisi del *deficit* democratico compiuta dal Tribunale costituzionale tedesco già nel 1993 nella c.d. sentenza Maastricht. Per una ampia e approfondita analisi della giurisprudenza della Corte di Karlsruhe sul processo di integrazione europea si veda F. SAIITO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in «Costituzionalismo.it», III (2016).

Anticipando quanto si dirà qui di seguito, se si operasse in questo modo si attribuirebbe centrale rilevanza al Parlamento europeo e si realizzerebbe il principio costituzionale del *no taxation without representation* anche nel suo rovesciamento⁵¹. Non può sfuggire, infatti, che, la famosa espressione liberale «ha senso soltanto se è valido anche il contrario»⁵², ha senso cioè solo se la sede della rappresentanza è anche la sede nella quale si decide sulle imposte poiché una rappresentanza senza possibilità di imposizione non è veramente tale. A livello europeo, infatti, sebbene vi sia già una forma di fiscalità, questa consiste in buona parte in una partecipazione al gettito erariale nazionale e solo per una quota di gran lunga minoritaria in un prelievo direttamente indirizzato a favore dell'Unione⁵³.

Una fiscalità diretta europea, inoltre, come si vedrà anche in seguito, potrebbe ostacolare in modo significativo anche una buona quota di *dumping* fiscale che, come noto, rappresenta una delle maggiori criticità legate alla concorrenza fiscale *intra* UE e potrebbe fornire l'Unione di risorse da investire direttamente nella realizzazione effettiva del modello sociale europeo. Se, infatti, un *Welfare State* che veda il coinvolgimento

⁵¹ Sul punto, P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale...*, cit.

⁵² C. SCHMITT, *Democrazia e liberalismo*, trad. it. di M. Alessio, Giuffrè, Milano 2001, p. 84. Va notato, in ogni caso, che per Schmitt da ciò derivava che nella democrazia di massa dei moderni Stati industriali concessioni e attribuzioni semplici non potessero più essere mantenute poiché «il "popolo", inteso come la maggioranza votante che "concede" le tasse e le imposte, e il "popolo", cioè i contribuenti, che nella realtà economica producono reddito, non sono più univocamente le medesime grandezze» (p. 85).

⁵³ Sul punto, anche G. ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione europea*, in «Il Diritto dell'Unione Europea», I (2018), in particolare pp. 148 ss.

diretto degli apparati statali è un elemento che caratterizza in modo diffuso i Paesi membri, allora, nella prospettiva di conseguire un cambiamento nel paradigma di intervento dell'Unione, dotarla di risorse da utilizzare per intervenire direttamente e non solo sussidiariamente nella garanzia dei diritti – in specie sociali – realizzerebbe quell'elemento da considerare centrale per una integrazione europea che passi proprio attraverso questi diritti.

Ciò non significa che vi debba essere una totale privazione delle risorse agli Stati membri ed una conseguente assoluta sostituzione di essi con l'Unione – obiettivo non solo irrealizzabile, ma neanche realmente auspicabile. Significa, piuttosto, intendere che l'integrazione passi anche da una compartecipazione, tanto nel “dare” (servizi) quanto nel “ricevere” (imposte), in una prospettiva, per l'appunto, maggiormente integrata rispetto a quella che emerge dal Pilastro europeo dei diritti sociali.

Il *deficit* democratico, in ogni caso, come criticamente affermato, «non è un incidente, è il programma originario»⁵⁴ della costruzione dell'Unione europea. Per questa ragione non è possibile immaginare un ulteriore passo avanti verso una integrazione europea che sia anche fiscale se, prima, non si creano strumenti che permettano di superare «l'attuale subordinazione del funzionamento dell'UE alla volontà politica degli Stati membri; subordinazione che è alla radice della preponderanza del metodo intergovernativo nel quadro comunitario e che

⁵⁴ R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in «Rivista AIC», III (2014), p. 3.

ha nella mancanza di un potere fiscale a livello europeo la sua ragione fondamentale»⁵⁵.

A tal fine, è stata ritenuta non dilazionabile «la creazione di una capacità fiscale europea, espressione di una nuova sovranità europea da affiancare a quella degli Stati nazionali»⁵⁶. Non sfugge che una simile operazione muterebbe alle radici la natura dell'Unione europea e le farebbe assumere, senza dubbio, la forma dello Stato federale⁵⁷. Del resto, è stato affermato che proprio l'esercizio di potere fiscale sia stata la ragione che ha determinato il mutamento degli Stati Uniti da confederazione a federazione⁵⁸. Prima della Costituzione del 1787, infatti, gli Stati continuavano ad essere i "signori" delle tasse. Con la Costituzione, invece, all'articolo 1, sez. 8, si prevedeva espressamente che il Congresso avrebbe avuto il potere «*to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defence and general welfare of the United States*». È con questa previsione che, in definitiva, la federazione si è affrancata dagli Stati per il suo finanziamento.

Il raffronto con la situazione statunitense, peral-

⁵⁵ L. RIONELLO, G. ROSSOLILLO, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea e perché è così importante per il processo di integrazione?*, in «Il Federalista», III (2019), p. 179.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ Nota A. CIANCIO, *C'è ancora bisogno di una Costituzione europea*, in «DPCE online», I (2021), pp. 19-20, che sebbene si possa affermare che «la UE non sia certamente ancora uno Stato, nemmeno di impronta federale (per quanto un processo, per così dire, "federalizzante" sia comunque in atto), sia nondimeno già provvista di un nucleo di disposizioni di natura almeno materialmente, anche se non formalmente, costituzionale». Sul punto si veda anche G. ROSSOLILLO, *Fiscalità e sovranità...*, cit., in particolare pp. 148ss.

⁵⁸ L. RIONELLO, G. ROSSOLILLO, *Cosa significa creare una capacità fiscale europea...*, cit., p. 182.

tro, assume oggi una rilevanza ancora maggiore alla luce proprio della adozione del NGEU. Il Piano, infatti, come è stato affermato, «presenta molte caratteristiche di un New Deal Europeo. Un patto costituzionale di solidarietà tra istituzioni sovrane europee per gettare le premesse di una nuova fase, che abbia come obiettivo la costruzione di un altro sistema di governo»⁵⁹. Le possibilità di un accostamento, però, non si limitano a ciò. Infatti, come il *New Deal* è stato adottato senza una formale revisione della Costituzione americana, così anche il *Next Generation EU* è stato adottato senza la necessità di una modifica dei Trattati. E così come il NGEU è stato espressione di un mutamento sostanziale nel paradigma di intervento dell'Unione –sia per le modalità che per il contenuto –, anche con il *New Deal*, nonostante «*the story they tell denies that anything creative was going on*»⁶⁰, «*They changed them in the very process of changing the substance of fundamental values*» attraverso il passaggio «*from laissez-faire to the activist regulatory state*»⁶¹ per arrivare alla creazione di una «*“Second American Republic”*»⁶².

La creazione di una fiscalità europea di scopo finalizzata a realizzare una forma di solidarietà fra Stati membri attraverso l'utilizzo di programmi di assistenza finanziaria finanziati, anche, dalla imposizione europea, in ogni caso, non potrebbe seguire le vie che sono state percorse. Sino ad ora, infatti, «[l]a fiscalità euro-

⁵⁹ A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in «Istituzioni del Federalismo», fasc. I (2021), p. 29.

⁶⁰ B. ACKERMANN, *We the people. Transformation*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge-Londra 1998, p. 9.

⁶¹ *Ivi*, p. 11.

⁶² *Ivi*, p. 259.

pea, diversamente da quella degli Stati nazionali, non ha il compito di imporre tributi per raccogliere le risorse necessarie all'esercizio di funzioni pubbliche, ma solo quello di coordinare gli interventi tributari degli Stati membri che potrebbero distorcere la concorrenza all'interno del mercato unico»⁶³. Di conseguenza, alla luce del principio di attribuzione, la principale competenza esercitata dall'Unione in materia fiscale è stata l'armonizzazione delle imposte indirette, espressamente prevista dall'articolo 113 del TFUE. Ciò significa che, al fine di conseguire una fiscalità europea che sia veramente tale, sarebbe chiaramente necessaria una modifica in tal senso dei Trattati. Come è stato affermato, infatti, un potere di spesa centralizzato, i trasferimenti intergovernativi e l'utilizzo della tassazione federale come meccanismo di perequazione automatica sono strumenti tipici di un sistema multilivello o fiscalmente decentralizzato e, al contempo, sono proprio gli strumenti che, attualmente, l'Unione non possiede o, quantomeno, non possiede in misura efficace⁶⁴.

⁶³ C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci Editore, Bari 2021, p. 184. Sul punto si veda anche L. DI RENZO, R. PERRONE CAPANO, *Diritto della finanza pubblica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2008 e C. BUZZACCHI, *Politiche fiscali (diritto dell'Unione europea)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, UTET Giuridica, Torino 2015.

⁶⁴ A. HINAREJOS, *Fiscal Union by other Means? The ECB and the Courts*, in *EU Fiscal Federalism. Past, Present, Future*, a cura di R. Schütze, A. Hinarejos, Oxford University Press, Oxford 2023, pp. 263ss. Già in precedenza - *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford University Press, Oxford 2015, p. 155 -, peraltro, l'Autrice si interrogava, alla luce della evoluzione successiva alla crisi della zona euro, se l'Unione economica e monetaria dovesse divenire un'unione economica e fiscale a tutti gli effetti o, almeno, fino a che punto dovesse spingersi in questa direzione e in che misura ciò presupponesse anche un'unione politica a tutti gli effetti.

Una modifica dei Trattati, quindi, ci sembra che al momento sia divenuta più urgente che in passato.

Come visto nel precedente paragrafo, infatti, la Commissione, in specie a seguito delle decisioni di esecuzione, ha assunto una generalizzata competenza a rivolgersi al mercato per acquisire le risorse necessarie al finanziamento dei programmi di assistenza finanziaria, che, nuovamente come visto in precedenza, per essere effettivamente sintomo di un mutamento di paradigmi, vanno intesi, per noi, in soluzione di continuità rispetto ai programmi passati predisposti in reazione alla crisi economico-finanziaria. Alla luce di ciò, appare urgente ritrovare un nuovo bilanciamento fra le competenze degli organi dell'Unione, attraverso «un rafforzamento dei poteri del Parlamento UE che preveda l'attribuzione all'organo elettivo del potere di istituire e regolare tributi propri»⁶⁵. Ciò consentirebbe, come anticipato, anche di provare a superare l'annosa questione del *deficit* democratico dell'Unione e le critiche all'attuale sistema di *governance* europeo attraverso la previsione della potestà normativa tributaria nella funzione rappresentativa del Parlamento europeo⁶⁶. Anche nell'ambito del *NGEU*, come visto, si fa riferimento alla possibilità per Commissione e Consiglio di istituire ed amministrare tributi, senza però che si risolva – ma neanche si affronti – il problema della legittimazione democratica e del consenso al tributo⁶⁷; senza che si riconosca che «non vi è

⁶⁵ G. PETRILLO, *Next Generation EU e nuovo sistema di risorse proprie: un passaggio decisivo verso la costruzione di un nuovo modello fiscale europeo*, in «Rivista Telematica di Diritto Tributario» (2021), p. 3.

⁶⁶ P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale...*, cit., p. 227.

⁶⁷ G. PETRILLO, *Next Generation EU e nuovo sistema di risorse*

pienezza del mandato dell'organo elettivo se questo non include il potere di introdurre e regolare i tributi»⁶⁸.

La previsione di una capacità fiscale in capo al Parlamento europeo, inoltre, affiderebbe a tale organo anche la possibilità, nel caso, di scegliere – o quantomeno partecipare alla decisione – sulla allocazione delle risorse acquisite. Per parte della dottrina, infatti, «[l]a logica dalla quale muovere è che unione economica, unione politica, unione sociale e unione fiscale non possono più essere trattate in modo disgiunto, ma necessitano di essere considerate come aspetti strettamente collegati del processo di integrazione europea»⁶⁹.

Una politica fiscale europea, inoltre, renderebbe possibile il ragionamento su di una attività redistributiva fra gli Stati membri, in un sistema di solidarietà volto alla costruzione di un *demos* europeo⁷⁰. È necessario, infatti, prendere atto dell'esigenza di decidere la misura delle risorse destinate all'attuazione dei diritti provenienti dallo *status* di cittadino europeo e questa scelta circa la raccolta delle risorse e la loro successiva allocazione non può che essere politica e, in quanto tale, demandata, anche, alle istituzioni democratiche come il Parlamento europeo⁷¹.

proprie..., cit. pp. 4-5.

⁶⁸ P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale...*, cit., p. 228.

⁶⁹ G. PETRILLO, *Next Generation EU e nuovo sistema di risorse proprie...*, cit. p. 5. Si veda anche A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in «Federalismi.it», IV (2018).

⁷⁰ G. PETRILLO, *Next Generation EU e nuovo sistema di risorse proprie...*, cit. pp. 5-6.

⁷¹ C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, cit., p. 208.

È in questa prospettiva che, a nostro avviso, andrebbero considerate le potenzialità del *NextGen*, il quale, è bene ribadirlo, ha una significativa importanza anche dal punto di vista dell'entità del bilancio dell'Unione. Proprio il *NextGen*, del resto, segna, per noi, come ormai chiaro, uno spartiacque nelle politiche dell'Unione e fornisce anche una indicazione circa possibili sviluppi futuri.

Se, infatti, le sole procedure – anche se nuove – non sono in grado di determinare un mutamento di rotta perché declinabili (*rectius* piegabili) alla luce delle esigenze più diverse⁷², il loro utilizzo per finalità di assistenza finanziaria – e non di salvataggio – può essere visto come un approdo dal quale derivare una tendenza per scelte politiche orientate alla solidarietà.

La capacità fiscale europea, se così declinata, inoltre, assumerebbe rilevanza anche nell'ottica dell'integrazione attraverso i diritti. Se il Parlamento europeo avesse la possibilità di decidere sulla acquisizione e sulla allocazione, al livello dell'Unione, delle risorse, allora, nell'ottica della predisposizione di interventi pubblici volti alla garanzia dei diritti – in particolar modo sociali – si avrebbe una integrazione attraverso i diritti che poggi su di una integrazione attraverso i doveri – in particolar modo di solidarietà – quale il dovere tributario⁷³. Attraverso un dovere tributario europeo, infatti, i cittadini potrebbero prendere contezza, oltre che dei propri doveri, anche dei propri diritti «e del valore aggiunto europeo di cui go-

⁷² In potenza, anche del tutto orientate a favore del mercato e non dei diritti.

⁷³ Sul punto, diffusamente, *ivi*, pp. 206 ss.

«dono quotidianamente»⁷⁴. L'obbligo contributivo, infatti, «permetterebbe di sviluppare il senso di appartenenza ad una comunità caratterizzata da una comunanza di valori, non solo economici, ma principalmente solidaristici, nonché di modificare la percezione dei cittadini europei che potranno avvicinarsi alle politiche sovranazionali in attuazione del noto principio del “pago, vedo, voto”»⁷⁵. È già emerso nel Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione europea del giugno 2017, del resto, che «[l]e preoccupazioni e le aspettative dei cittadini europei dovrebbero essere un fattore importante nella definizione del nuovo bilancio dell'UE»⁷⁶. Ciò appare ancora più rilevante nel momento in cui, con gli atti di cui si è sopra discusso, si decide di attribuire alla Commissione la possibilità di fare ricorso alla strategia di finanziamento del *NextGen* anche per i futuri programmi di assistenza finanziaria. In questa prospettiva, infatti, «[u]na imposta istituita dall'Unione e destinata a finanziare le funzioni di interesse generale può quindi dare avvio ad un processo virtuoso, centrato sull'identificazione di un “interesse pubblico europeo”, nel quale i contribuenti, proprio perché chiamati direttamente a finanziare servizi di cui fruiscono o possono fruire, sono in grado di valutare la

⁷⁴ *Ivi*, p. 210. Per l'Autore questa contezza rispetto ai diritti potrebbe far assumere all'Unione le fattezze di un'organizzazione internazionale più vicina ai bisogni della collettività. Nella prospettiva della nostra analisi, invece, alla luce anche della esperienza statunitense, una fiscalità comune potrebbe assumere le fattezze di un prodromo per la creazione – politica – degli Stati Uniti d'Europa.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'Unione europea, 28 giugno 2017, p. 11, consultabile al seguente indirizzo https://www.astrid-online.it/static/upload/refl/reflection-paper-eu-finances_it.pdf (ultima visita: 23 luglio 2024).

qualità di svolgimento di tali funzioni e sviluppare un senso civico europeo [...]»⁷⁷.

Il tema, che non può essere più inteso in una dimensione meramente statale, è infatti quello della allocazione delle risorse nella copertura del costo dei diritti, in un quadro in cui «la solidarietà sociale sia effettivo obbligo europeo, a partire forse da un bilancio europeo basato su entrate proprie che consentano di edificare, con vari strumenti possibili, un forte Stato sociale europeo, che è il vero strumento per rafforzare una condivisa, più democratica cittadinanza europea»⁷⁸.

Le parole appena riportate sono state scritte oramai sei anni fa; un lasso di tempo che, alla luce della crisi del 2020, è ben più ampio di quanto altrimenti sarebbe stato. Ciò nonostante, le considerazioni svolte paiono oggi ancora più attuali. Già allora, infatti, si affermava che l'Unione avrebbe dovuto considerare i costi delle politiche sociali e redistributive di lotta alla disegualianza e ricondurle ad una fiscalità europea, poiché solo così sarebbe stato possibile perseguire «una reale armonizzazione anche nell'ambito dei diritti sociali ed evitare un'intollerabile deriva di dumping sociale e fiscale, che rischia di ridurre il processo europeo alla realizzazione di un programma neoliberaista, in cui i soli diritti economici hanno dignità di piena tutela anche a danno dei diritti sociali e delle relative politiche»⁷⁹.

Proprio il *dumping* fiscale è, in fine, l'ulteriore

⁷⁷ S. DORIGO, *Fiscalità, mercato e solidarietà: la crisi economica globale ed il ruolo del diritto dell'Unione europea*, in «Rivista italiana di Diritto pubblico comunitario», VI (2017), p. 1558.

⁷⁸ A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale...*, cit., p. 41.

⁷⁹ *Ivi*, pp. 42-43.

problema al quale, come si accennava in precedenza, una fiscalità europea potrebbe porre argine.

È stato definito paradossale il fatto che in un'Unione nella quale scambi e capitali sono liberi e nella quale, per evitare distorsione della concorrenza, vi è un rigoroso regime autorizzativo da parte della Commissione per gli aiuti alle imprese, «esistano ordinamenti o regimi che gli studiosi non esiterebbero a definire "paradisi fiscali"»⁸⁰. Anche all'interno dell'Unione, infatti, come noto, esiste una concorrenza fiscale, basata su una detassazione selettiva e non generalizzata, volta a favorire la localizzazione di alcune imprese multinazionali, senza che vi sia interesse a promuovere la crescita del sistema produttivo. Per avere cognizione della problematica, come è stato riportato⁸¹, «solo nel 2015 circa 600 miliardi di dollari di profitti esteri delle imprese multinazionali sono stati trasferiti in paradisi fiscali e circa l'80% degli utili trasferiti dai paesi dell'UE è finito in Paesi a bassa fiscalità della stessa UE, principalmente in Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi». Ciò ha comportato che Paesi come Italia, Francia, Spagna e Germania, sempre nel solo 2015, abbiano perso complessivamente 35,1 miliardi di euro di entrate fiscali che avrebbero potuto essere impiegate per il *welfare* interno.

Per questa ragione, come sostenuto da autorevole dottrina, la previsione di una capacità fiscale europea dovrebbe anzitutto partire dalla imposta sul reddito della società⁸², la quale, evidentemente, si presta a misure di

⁸⁰ P. SELICATO, *Accordi europei e sovranità fiscale nazionale...*, cit., pp. 214-215.

⁸¹ *Ivi*, p. 216.

⁸² F. GALLO, *Il diritto tributario italiano in Europa: coerenza o*

dumping. L'eventuale tributo comune europeo, in ogni caso, dovrebbe essere complementare e non concorrente col rispettivo tributo nazionale e comportare, auspicabilmente, anche una riduzione del carico impositivo. Le entrate così conseguite, infatti, potrebbero essere impiegate, in un'ottica di solidarietà europea, per la erogazione di prestazioni ai cittadini, indipendentemente dallo Stato membro di nazionalità. In questo modo potrebbe persino generarsi un alleggerimento degli oneri nazionali in tema di spesa pubblica con una conseguente riduzione di imposte o di disavanzi.

Per ricondurre, in conclusione, il ragionamento al punto da cui si è partiti, dal momento che la Commissione, nell'ambito del *Next Generation EU* e, alla luce degli atti di cui ci si è occupati in precedenza, degli altri programmi di assistenza finanziaria, può contrarre debiti per conto dell'Unione, allora, alla luce dell'esigenza di rimborsare tali prestiti⁸³, che si utilizzi il Piano di ripresa post-pandemica anche come volano di integrazione sociale, politica, economica e fiscale attraverso un cambio di paradigma ancora più deciso nelle relazioni fra Unione e Stati membri. Se, infatti, come visto in precedenza, i programmi di assistenza finanziaria per i quali utilizzare

resilienza?, in «Giurisprudenza commerciale», VI (2019), p. 984.

⁸³ Sul punto, criticamente, in particolare a fronte di un immutato sistema delle risorse proprie che non preveda ulteriori fonti di entrata, M. KENDRICK, *NextGenerationEU: Will the Debt be Repaid by EU Own Resources or Member State Taxpayers?*, in «European Law Review», XLVIII (2023), per la quale il debito contratto nell'ambito del programma *NextGen*, parrebbe assunto senza sapere l'effettivo ammontare delle nuove risorse proprie in esso previste. Per questa ragione, l'indebitamento così determinato è stato ritenuto «*irresponsabile*» alla luce del fatto che, in assenza di risorse comuni adeguate, saranno gli Stati membri, con il denaro dei propri contribuenti, a ripagare il debito comune.

la strategia di finanziamento diversificata sono sensibilmente differenti – anche per una ragione testuale – dagli omologhi previsti a seguito della crisi del 2007-2008, e se la modalità di finanziamento prevista è quella sperimentata per il *NextGen*, allora è possibile immaginare che la continuità non riguardi esclusivamente le procedure ma anche il contenuto dei programmi. Se queste sono le premesse, quindi, è legittimo immaginare che un seguito – politico – alla svolta post-pandemica possa riflettersi anche sui programmi dell'Unione finalizzati non al “salvataggio” di uno Stato ma all'innalzamento del grado di benessere dei cittadini, attraverso una integrazione che guardi anche alla creazione di una capacità fiscale europea⁸⁴.

È questo, però, un percorso che ci sembra sia ancora tutto da percorrere, o quantomeno, sia ancora da percorrere per il Consiglio. Non può sfuggire, infatti, che nella recente riforma del Patto di stabilità e crescita la proposta della Commissione fosse, se certamente non rivoluzionaria, quantomeno maggiormente orientata al superamento di alcune fra le principali criticità del vecchio Patto, le quali «avevano finito per contrastare l'uso della politica fiscale in modo anticiclico e spinto i governi europei a peggiorare la qualità della spesa, tagliando quella di investimento invece di quella corrente»⁸⁵. Ciò

⁸⁴ È di questo avviso anche L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al “vecchio” patto)*, in «Diritti Comparati» (2024).

⁸⁵ *Ivi*, p. 2. Si veda, sul punto, la Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE del 9 novembre 2022 (in particolare p. 17) disponibile al seguente indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0583> (ultima visita 23 luglio 2024).

che invece deriva dalla Direttiva (UE) 2024/1265, dal Regolamento (UE) 2024/1263 e dal Regolamento (UE) 2024/1264 è un quadro nel quale si è realizzato «Molto – o forse troppo poco – rumore per (quasi) nulla»⁸⁶ e che, di fatto, sebbene non sia da intendere come portatore di una rinnovata *austerity*, «torna ai problemi legati alle grandezze strutturali, cioè aggiustate per il ciclo, in quanto basate sull'*output gap*, cioè una variabile non osservabile e il cui processo di stima è instabile e poco noto»⁸⁷.

Ciò nonostante, se, come noi crediamo – o comunque auspichiamo –, qualcosa è cambiato, allora che questo cambiamento, oltre a stabilizzarsi, ne inneschi anche altri che, magari, prescindano dalle ragioni della sostenibilità dei bilanci e si orientino verso la sostenibilità del modello sociale europeo. Tale obiettivo, alla luce delle aporie cui ha condotto un'integrazione attraverso il mercato o, in seguito, attraverso i diritti, potrebbe essere perseguito, come visto in precedenza, mediante una modifica dei trattati volta a realizzare una vera fiscalità europea che sia in grado di fornire l'Unione degli strumenti giuridici e, anzitutto, economici grazie ai quali finanziare programmi di assistenza che mirino ad un innalzamento diffuso e duraturo del livello di benessere goduto dai cittadini (così, veramente) europei. Una transizione, questa, che, come detto, potrebbe condurre alla realizzazione di una Unione federale che abbia nella capacità impositiva

⁸⁶ A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Il nuovo patto di stabilità e crescita. Much ado about (almost) nothing?*, in «Diritti Comparati» (2024), p. 7 (corsivo degli Autori).

⁸⁷ L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di stabilità...*, cit., p. 7.

e nel relativo finanziamento di strumenti idonei a garantire prestazioni sociali il *focus* attraverso il quale immaginare la costituzione di un *welfare State* europeo. Se, infatti, attraverso le decisioni di esecuzione dalle quali è partito il ragionamento offerto in questa sede, inizia a realizzarsi, oltre alla stabilizzazione di alcuni elementi del *NGEU*, un mutamento fattuale nella *governance* economica europea, allora che a tale cambiamento segua anche una modifica del diritto primario europeo volta a costituire una nuova Unione attraverso – e non solo fra – gli Stati membri.

Solamente così si potrà evitare di consegnare alla storia anche l'esperienza post-pandemica come l'ennesima occasione mancata per la realizzazione di una Europa veramente unita.

Chiara Sagone
Next Generation EU e superamento dei divari territoriali

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il divario tra territori nella storia delle regioni italiane. – 3. Divari territoriali e fondi strutturali. – 4. Il contributo del NGEU al superamento dei divari. – 5. Conclusioni.

1. Premessa.

Sin dalla nascita della Comunità europea, la previsione delle libertà di circolazione proclamate dal Trattato CEE ha comportato una maggiore apertura e correlazione tra mercati, provocando al contempo una miglior mobilità dei fattori produttivi.

Si auspicava che tali condizioni avrebbero creato nuove opportunità di sviluppo e investimento anche per le aree più in difficoltà. Sennonché i maggiori benefici, anziché ricadere sui territori meno sviluppati, sono emersi nei contesti già contraddistinti da maggior dinamismo.

Da qui, la decisione del livello sovranazionale europeo di assumere un ruolo più incisivo nella definizione di misure volte a riequilibrare il divario infraterritoriale

e di indicare, all'interno del Trattato di Lisbona, la «coesione territoriale» tra i tre pilastri delle politiche di coesione.

I fondi strutturali e di investimento europei sono il principale strumento ordinario della politica di coesione europea. L'art. 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che il Fondo europeo di sviluppo regionale sia destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione. A norma di tale articolo e dell'art. 174, secondo e terzo comma, TFUE, il FESR è destinato a contribuire a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, tra cui quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. Si pensi alle regioni con una bassissima densità demografica e alle regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Nonostante gli undici “obiettivi tematici” contenuti nell'Accordo di Partenariato relativo al ciclo 2014-2020, la Commissione ha dato atto di un consistente aumento del divario tra Nord e Sud in Italia, peraltro accentuatosi a causa della pandemia.

Per questa ragione, tra i valori su cui si è deciso di puntare per la ripresa dell'Unione nel post-Covid vi è quello della coesione sociale, economica e territoriale, per il tramite del *Next Generation EU* (NGEU), coi suoi due principali strumenti: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (*REACT-EU*).

Lo scritto, dopo una ricostruzione sulla storia dei divari tra territori nella storia del regionalismo italiano, si propone di analizzare l'impatto del *Next Generation*

EU sulla riduzione delle disparità anche in vista di una più salda integrazione eurounitaria, rispetto alle misure che l'UE ha già adottato in precedenza mediante la costituzione di fondi strutturali, essendo «oggi più che mai indispensabile un adeguamento del sistema delle autonomie alla dimensione globale e sovranazionale, nell'ambito del processo di integrazione europea e di internazionalizzazione crescente»¹.

2. Il divario tra territori nella storia delle regioni italiane.

Alcune ricostruzioni, seppur con molteplici difficoltà in termini di quantificazione, mostrano che le disparità interregionali nei livelli di sviluppo economico caratterizzano addirittura il periodo precedente la formazione dello Stato unitario².

¹ P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in «Rivista AIC», III (2019), pp. 231-247.

² V. DANIELE, *Divari di sviluppo e convergenza regionale in Italia. Un esame per il periodo 1960-1998*, in «Working paper», IX (2002), pp. 1-29 ammette che quantificare le differenze sussistenti tra le due aree del Paese in termini di reddito *pro-capite* dopo l'Unità è un'operazione complessa, come dimostra la diversità delle stime compiute da autorevoli studiosi. Secondo R.S. ECKHAUS, *The North-South Differential in Italian Economic Development*, in «Journal of Economic History», XXI (1961), pp. 285-317 il differenziale poteva quantificarsi sul 15-25% tra il Nord e il Sud, ma si tratta di un convincimento non unanime. Molti, comunque, concordano nel ritenere che il divario economico tra le due aree del Paese cominci ad aumentare in misura apprezzabile a partire dai primi anni Settanta dell'Ottocento. Per ulteriori approfondimenti, P. SARACENO, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dalla unificazione politica* (1961), in P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 1986, pp. 135-167; J. COHEN, G. FEDERICO, *Lo sviluppo economico italiano 1820-1960*, il Mulino, Bologna 2001; R.S. ECKHAUS, *L'esistenza di differenze economiche tra Nord e Sud d'Italia al tempo dell'unificazione*, in «Moneta e Credito», XIII (1960), pp. 347-372; D. DEMARCO, *Nord e Sud nell'economia italiana preunitaria*, in «Rassegna Economica», I (1956), pp. 11-34; C. CICCARELLI, S. FENOALTEA, *La produzione industriale delle regioni d'Italia, 1861-1913: una ricostruzione quantitativa*, I, *Le industrie non*

Una diversa prospettiva, invece, identifica il divario Nord-Sud quale risultato del processo d'industrializzazione dell'Italia; tra il 1881 e il 1913 la produzione industriale italiana cresce a tassi sostenuti rendendo netto il primato del Nord-Ovest, stante che, nel 1911, ben il 55% del valore aggiunto industriale proveniva dal Triangolo industriale, e solo il 16% dal Sud³.

Numerose sono le spiegazioni fornite per giustificare il noto divario: da quelle antropologiche a quelle culturali, sociali e politiche. Ma v'è anche chi sottolinea la rilevanza del fattore geografico⁴ o quella delle politiche attuate nel primo quarantennio postunitario⁵.

manifatturiere, Banca d'Italia, Roma 2009, pp. 1-499; V. DANIELE, P. MALANIMA, *Il divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, pp. 1-260; V. DANIELE, P. MALANIMA, *Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)*, in «Rivista di Politica Economica», XCVII, III-IV (2007), pp. 267-316.

³ V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al Centro. La seconda rinascita economica dell'Italia. 1861-1981*, il Mulino, Bologna 1990.

⁴ V. DANIELE, *Il paese diviso. Nord e sud nella storia d'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019. L'Autore, sulla rassegna stampa di store.rubbettinoeditore.it del 27 novembre 2019 sottolinea che «come osservava Giustino Fortunato poco dopo l'Unità, la geografia penalizzava il Mezzogiorno rispetto al Nord. È vero che, con il progresso tecnologico, i vincoli fisici sulle attività economiche si sono progressivamente allentati, ma il Mezzogiorno, distante dai grandi mercati e dalle aree più industrializzate d'Italia e d'Europa, è stato penalizzato anche dalla geografia economica». Per ulteriori approfondimenti, G. VIESTI, *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari 2021, il quale sottolinea che all'epoca dell'unificazione le disparità erano minori, ma a livello di istruzione, infrastrutture e urbanizzazione si ravvisavano già condizioni meno favorevoli; le disparità si sono, invece, accentuate a seguito del processo di industrializzazione.

⁵ D. DE MASI, F.S. NITTI, *Napoli e la questione meridionale*, Guida, Napoli 2005; F.S. NITTI, *Nord e Sud*, Calice, Rionero in Vulture 1993; G. SALVEMINI, *Scritti sulla questione meridionale (1895:1955)*, Einaudi, Torino 1955, riprodotti in G. SALVEMINI, *Movimento socialista e questione meridionale*, a cura di G. Arfè, Feltrinelli, Milano 1963, p. 668; F. BARBAGALLO, *Gaetano Salvemini e il problema del Mezzogiorno*, in «Studi Storici», III (2007), pp. 635-650.

Probabilmente, se fino al 1891 la differenza tra le due aree poteva considerarsi modesta, il divario cominciò ad acuirsi alla fine dell'Ottocento, con lo sviluppo dell'industria moderna⁶.

Anche la disastrosa esperienza del secondo conflitto mondiale sembra impattare negativamente, ancora una volta, sulle regioni meridionali⁷. Nel 1950 prende avvio l'Intervento straordinario per lo sviluppo del Mezzogiorno tramite l'istituzione della Cassa per il mezzogiorno⁸. Con l'espansione industriale, nel 1951, l'Italia mostra una considerevole divisione a livello economico, essendo il Pil per abitante nel Mezzogiorno pari a circa la metà di quello del Centro-Nord. Se a quella data un meridionale aveva un reddito *pro capite* oscillante tra il 37% e il 55% di quello del Centro Nord, nel ventennio successivo inizia un debole processo di convergenza caratterizzato da un tasso di crescita del Mezzogiorno del 5,8% annuo, a fronte di un 4,3% del resto del paese⁹.

⁶ E. DE SIMONE, *Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 317.

⁷ A. LEPORE, *L'evoluzione del divario tra il Nord e il Sud dal dopoguerra a oggi*, in «Estudios Históricos», XXIII (2020), pp. 1-63.

⁸ Legge 10 agosto 1950, n. 646. E. FELICE, A. LEPORE, S. PALERMO, *La convergenza possibile. Strategie e strumenti della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo Novecento*, Bologna, il Mulino 2015; V. ZAMAGNI, M. SANFILIPPO, *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario. La SVIMEZ dal 1946 al 1950*, Bologna, il Mulino 1988; N. NOVACCO, *Per il Mezzogiorno e per l'Italia. Un sogno ed un impegno che dura da 60 anni*, Bologna, il Mulino 2007; S. CAFIERO, *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Bologna, il Mulino 1989.

⁹ E. CERRITO, *Dati e studi sul divario tra Mezzogiorno e resto del paese nel lungo periodo*, in «Studi Storici», LII (2011), n. 2 segnala che «nel 1973, picco della convergenza, il reddito medio meridionale è il 66% di quello del Centro-Nord»; G. LUZZOLINO, *I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale*, in *Mezzogiorno e politiche regionali. Seminari e convegni Workshops and Conferences*, Banca d'Italia, Roma 2009, p. 428 osserva che «nel periodo più florido, compreso tra il 1955 e il

Con gli anni del miracolo economico italiano il Sud riesce, quindi, a colmare parzialmente la sua situazione di debolezza, ma il processo di convergenza si interrompe negli anni Settanta¹⁰.

Invero, in quel decennio, l'intervento straordinario per lo sviluppo del Mezzogiorno viene abbandonato, in quanto, con l'avvio del progetto regionale, si riteneva che sarebbero state le regioni a doversi occupare del loro stesso sviluppo.

Invero, l'idea di un modello regionale emerge già nel primo ventennio del Novecento nel pensiero di Don Luigi Sturzo, il quale, nel 1921, propose l'istituzione di regioni aventi potestà legislativa in alcune materie¹¹. Tale proposta segnava una svolta rispetto alla tradizionale visione accentratrice dello Stato unitario. La concezione sturziana, infatti, valorizzava la regione quale ente intermedio, capace di dare risposte più efficaci alle istanze provenienti dalla collettività stanziata su un determinato territorio, smorzando, al contempo, l'idea del-

1977, il divario di crescita tra Sud e Nord nel nostro paese non ha superato il mezzo punto percentuale l'anno, meno di un terzo rispetto al differenziale di crescita tra aree arretrate e avanzate rilevato in altre nazioni. Tale fenomeno non appare correlato alla capacità di crescita dell'intero paese: altre nazioni che hanno manifestato ritmi di sviluppo simili o inferiori al nostro hanno annullato o colmato in misura significativa e duratura gli aspetti più macroscopici del ritardo economico di alcuni territori».

¹⁰ V. DANIELE, *Divari di sviluppo e convergenza regionale in Italia...*, cit., p. 4.

¹¹ Cfr. la relazione sulle Regioni di Luigi Sturzo che venne letta il 23 ottobre 1921 al III Congresso nazionale del Partito Popolare Italiano, nel teatro Rossini di Venezia, disponibile su *istitutodegasperi-emilia-romagna.it*: «Per noi il movimento regionalista non ha pertanto carattere di semplice base di circoscrizione territoriale per un migliore assetto degli organi statali decentrati; ha una caratteristica amministrativa organica autonoma; è un'unità specifica, ragione della vita rappresentativa delle forze locali».

la provenienza di ogni potere dallo Stato¹². Il fondatore del Partito Popolare Italiano rifiutava una configurazione gerarchica dello Stato, articolata soltanto in senso verticale, e riteneva che la sovranità non dovesse intendersi come una *potestas* capace di assicurare la mera uniformità dell'ordinamento, piuttosto che un'autentica unità; ciò che immaginava Sturzo era un ordinamento autonomistico, nel quale si sarebbe dovuto riconoscere il ruolo preminente alle differenze di carattere geografico, socio-economico e culturale dei territori¹³.

La genesi delle Regioni a statuto speciale si inverte appieno in questo clima di idee. La loro istituzione era giustificata da un complesso di ragioni, non sempre omogenee. Così, per un verso, la volontà di superare una storica arretratezza di alcuni territori, preservando e valorizzando la loro specifica identità (Sicilia e Sardegna)¹⁴; la necessità di tutelare, nell'ambito del nuovo ordinamento pluralista, le minoranze alloglotte e, con la lingua, anche le connesse peculiarità di carattere storico e cultu-

¹² Si veda, *ex multis*, Ambrosini e Sturzo. *La nascita delle Regioni*, a cura di N. Antonietti, U. De Siervo, Bologna, Il Mulino 1998; L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Rubbettino, Bologna 1949, ove si ritrova in nuce l'idea della sussidiarietà, il principio secondo cui gli enti locali, con la loro capacità di porsi al servizio delle necessità delle popolazioni ivi insediate, non si collocano in una posizione di debolezza rispetto allo Stato, sebbene non possa ritenersi che in tale elaborazione manchi il riconoscimento del valore unitario.

¹³ L. D'ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, in «Diritti Regionali», II (2019), pp. 1-10.

¹⁴ L. GAMBI, *Le «regioni» italiane come problema storico*, in «Quaderni storici» XXXIV (1977), p. 34; P. BONORA, *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, Franco Angeli, Milano 1984. Per un'analisi comparata, R. BALME, P. GARRAUD, V. HOFFMAN-MARTINOT, E. RITAINE, *Le politiche del territorio nell'Europa occidentale*, in «Revue française de science politiques» (1993), p. 3.

rale, al fine di garantire la ricostituzione di quei vincoli di solidarietà politica che devono necessariamente collegare le parti al tutto (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e, soprattutto, Trentino-Alto Adige)¹⁵.

Gli enti regionali speciali rinvergono, dunque, il loro fondamento in «elementi pregiudiziali», in «radici antropologico-culturali» e, dunque, «su solide identità collettive, di cui costituiscono la proiezione istituzionale»¹⁶ riferibile a un determinato territorio.

In tale cornice, la Regione Siciliana può ben considerarsi il «laboratorio politico-costituzionale»¹⁷ nell'ambito del quale – già durante il periodo intercorrente tra la liberazione e l'approvazione dello statuto speciale – si costruisce l'idea secondo cui il riconoscimento di una “autonomia differenziata” (per l'appunto speciale) avrebbe potuto rappresentare la soluzione per realizzare il necessario sviluppo delle Regioni più deboli, garantendo il giusto equilibrio tra unità e differenziazione¹⁸. Del resto, il dibattito sull'autonomia regionale ha coinvolto cittadini, giuristi, politici, economisti, i quali, esprimendo

¹⁵ Per ulteriori approfondimenti, si veda G. LAURICELLA, G. GUALUPI, *Lo statuto speciale della regione siciliana*, Giuffrè, Milano 2010; A. PUBUSA, *Lo Statuto speciale per la Sardegna: le norme di attuazione e le leggi fondamentali*, Giuffrè, Milano 1991.

¹⁶ A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in «Rivista AIC», IV (2014), p. 6.

¹⁷ G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale*, in «Federalismi.it», XVI (2016), p. 2.

¹⁸ A. SAITTA, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi, domani*, in *Le Autonomie locali. Dalla resistenza alla I legislatura della Repubblica*, a cura di P.L. Ballini, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 239ss; A. SAITTA, *L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in «Rivista AIC», IV (2015), pp. 1-12.

opinioni anche assai differenti, hanno comunque saputo assumere un tratto comune, convergente nell'impegno di elaborare una originale articolazione territoriale del potere, distinta tanto dalle esperienze unitarie-accentratrici, quanto da quelle federali¹⁹.

Tale dispiegamento di energie intellettuali si esprime ancor prima dell'avvio della nuova stagione costituente repubblicana.

Le radici più profonde dell'autonomia regionale siciliana possono, infatti, essere rintracciate già nella Costituzione siciliana del 1812 e, mai del tutto essiccate, si riaffacceranno timidamente tanto nella Costituzione del 1848, quanto nel periodo successivo all'unificazione italiana nel 1860, per essere soddisfatte solo dopo il secondo conflitto mondiale, proprio con l'entrata in vigore dello statuto speciale nel 1946.

La Sicilia diventa, così, terreno di sperimentazione, posto che, in precedenza, si conoscevano solamente modelli accentrati e modelli federali di Stato. Al riguardo, è significativo che l'idea di regionalismo, segnatamente di quel regionalismo tradotto nella Statuto della Regione Siciliana²⁰, fu coltivata, tra gli altri, da Gaspare Ambrosini, il quale, studioso di diritto pubblico e anche, specifi-

¹⁹ G. GIARRIZZO, *Sicilia politica 1943-1945. La genesi dello Statuto regionale*, in *Consulta Regionale Siciliana (1944- 1945)*, vol. I, *Saggi introduttivi*, Edizioni della Regione Siciliana, Palermo 1975-1976, p. 99; G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. Antonietti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo, op.cit.*.

²⁰ Dopo l'approvazione definitiva dello Statuto avvenuta con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e la successiva entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'Assemblea Costituente esaminò lo Statuto siciliano che venne, quindi, convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

camente, di diritto coloniale, si era occupato di relazioni interistituzionali tra centro e periferia diverse e peculiari rispetto a quelle proprie dello Stato accentrato o dello Stato federale²¹.

La prospettiva regionale venne poi accolta, seppur in un'ottica differente, dall'Assemblea Costituente. In particolare, dalla lettura delle relazioni della Seconda Sottocommissione si evince come l'idea iniziale fosse quella di costruire un modello di regionalismo capace di ricomporre le differenze di natura economica e sociale tra le diverse aree che componevano il nuovo Stato unitario. Il regionalismo italiano, dunque, si caratterizza ontologicamente per la sua vocazione solidale, essendo stato pensato quale mezzo di composizione delle differenze territoriali e strumento per colmare le carenze economiche, sociali, infrastrutturali e persino istituzionali del Mezzogiorno²².

Ne è scaturita una «fisionomia policentrica dell'ordinamento repubblicano»²³, alla cui base è posto

²¹ Tra le tante opere si vedano, almeno, G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione Italiana*, Zanichelli, Bologna 1957; G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo: Austria, Spagna, Germania, URSS, Italiana*, Editore Edizioni Italiane, Roma 1945; per un approfondimento A. BLANDO, *Gaspere Ambrosini. Dal fascismo all'invenzione dell'autonomia siciliana*, in «Intrasformazione» (2018), pp. 108-135.

²² Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione in *camera.it*, p. 54, ove si legge che La Rocca, nella seduta del 31 luglio 1946, ebbe l'occasione di esporre come tutti volessero una «riforma radicale affinché» scomparisse «in Italia ogni diversità strutturale», e cessasse «l'unità unicamente apparente (territoriale e più o meno politica)» che, dal suo punto di vista, si risolveva «in una disparità economica e sociale», finendo col «minare le basi stesse dell'unità nazionale».

²³ G.C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in «amministrazioneincammino.it» (16 maggio 2013).

l'art. 5 Cost., il quale ha aperto la strada ad enti rappresentativi di comunità stanziati su un determinato territorio e preposti alla cura degli interessi ivi affioranti.

Muovendo dalla base del regionalismo speciale e, segnatamente, da quello siciliano, l'assetto che emerse dall'Assemblea Costituente fu di tipo binario, con la previsione di quindici Regioni a statuto ordinario, dotate delle competenze loro affidate dalla Costituzione, e di cinque Regioni a statuto speciale, aventi competenze legislative ed organizzative scolpite nei rispettivi statuti approvati (o recepiti, nel caso della Sicilia) con legge costituzionale. Venne introdotto, insomma, un «autogoverno regionale di tipo normale come regola e di tipo speciale come eccezione»²⁴.

Se è vero che sin da principio vi era in Assemblea chi proponeva un Senato a base regionale, che potesse dar voce alle istituzioni regionali a livello centrale²⁵, non mancavano le resistenze da parte di coloro che ritenevano che l'ordinamento regionale avrebbe compromesso l'interesse unitario o, comunque, frenato il cammino di interventi riformatori improcrastinabili (prima tra tutte, la riforma agraria). Nella dialettica tra le due tendenze, si è imposto un «regionalismo dell'uniformità»²⁶ che, in

²⁴ P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli 1985, pp. 783 s.

²⁵ Il carattere regionale del Senato si fondava, secondo l'art. 55 del "Progetto di Costituzione", sulla proclamazione della sua "base regionale", sulla elezione di un terzo dei senatori da parte dei consigli regionali, sul requisito, secondo l'art. 56, della nascita o del domicilio regionali per la eleggibilità a senatori, oltre che sull'attribuzione di un numero fisso di senatori a ciascuna regione. Si veda, sul punto, N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle Regioni"*, Giuffrè, Milano 1975, pp. 1-80.

²⁶ Espressione di F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in «Le Regioni», II (1995), pp. 255ss..

vista dell'obiettivo di «garantire una trasformazione forte di tutta la società», ha richiesto un parziale sacrificio del principio autonomistico²⁷.

Tra modello costituzionale ed effettività si registrò uno scostamento, notandosi una centralità delle regioni solo apparente²⁸, nel timore che le forze politiche operanti nei contesti regionali potessero in qualche modo indebolire l'unitarietà²⁹.

La fase di regionalismo intercorrente tra il 1948 e il 1970 coinvolse, dunque, solo le cinque Regioni ad autonomia speciale, con l'attribuzione a determinate porzioni del territorio italiano di condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale, ove la codificazione statutaria risultava coerente con le diverse motivazioni poste a sostegno della specialità delle singole comunità.

Differentemente, le Regioni di diritto comune potevano essere ricondotte a un gruppo omogeneo. Esse, oltre a rappresentare l'idea dell'uniformità, subirono un consistente ritardo rispetto a quanto previsto dall'VIII disposizione transitoria della Costituzione, secondo la quale i nuovi Consigli regionali avrebbero dovuto essere

²⁷ L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in «Rivista AIC», IV (2018), p. 13; analogamente, F. CLEMENTI, *L'esperienza degli statuti regionali*, in «Treccani», 2015 parla di «un figurino istituzionale di regione ambiguo, generico e 'neutrale', sostanzialmente basato su un progetto che, pur privilegiando il ruolo della regione come 'cerniera' tra Stato e autonomie, e dunque il suo ruolo ordinamentale, tralasciava di definire l'organizzazione dei poteri, a discapito di una reale autonomia alternativa a quella dello Stato».

²⁸ U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano 1974; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, Roma 2010.

²⁹ F. CLEMENTI, *L'esperienza degli statuti regionali...*, cit.

eletti entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione³⁰.

Solo agli inizi degli anni '70 le previsioni del titolo V della Costituzione trovarono, infatti, condizioni favorevoli alla loro attuazione.

Le «sfere» di attribuzione delle Regioni e dello Stato erano originariamente suddivise in modo «euclideo», attraverso l'impiego di linee orizzontali e verticali di delimitazione³¹. Secondo tale modello non potrebbero esistere aree di sovrapposizione tra le competenze dello Stato e quelle della Regione³².

Tuttavia, al di là delle previsioni testuali, è un dato di comune esperienza quello secondo cui tanto le Regioni a statuto ordinario, quanto le Regioni a statuto speciale hanno subito uno stravolgimento, o, se si preferisce, una trasfigurazione rispetto al disegno originario tracciato dall'Assemblea Costituente, con il consolidamento di una cornice di garanzia degli interessi unitari della Repubblica che vale per entrambi i modelli di enti regionali³³.

³⁰ G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in «Le Regioni», I (2019), pp. 141ss..

³¹ R. BIN, *Legge Regionale* in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IX, UTET, Torino 1994, pp. 190 ss; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.» (1956), pp. 152ss.

³² R. BIN, *Legge Regionale...*, cit.; S. BARTOLE, *Intervento*, in AA. VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Edizioni di Comunità, Milano 1973, p. 285.

³³ Per un approfondimento sugli strumenti utilizzati per garantire gli interessi unitari della Repubblica, sia consentito rinviare a C. SAGONE, *La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino, Rubbettino, Torino-Soveria Mannelli 2020, pp. 831ss.

Potrebbe, al riguardo, parlarsi di una tendenza centripeta verso un'organizzazione omogenea delle comunità che ha, in un certo qual modo, neutralizzato le specificità territoriali a fondamento della specialità regionale.

In tale scenario, già prima degli anni 80, si manifestò l'esigenza di una maggiore autonomia delle Regioni, e venne ipotizzata una complessiva riforma costituzionale³⁴.

Senonché in un primo momento, è per il tramite del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 che si è inteso procedere al completamento dell'ordinamento regionale, mediante l'attribuzione alle Regioni di una serie di nuove competenze, apparentemente estranee all'elenco di cui all'art. 117, comma 1, Cost. Come fu osservato, il decreto si riferiva esclusivamente alle Regioni ad autonomia ordinaria, mentre non trovava applicazione nelle Regioni speciali³⁵, sicché paradossalmente, queste ultime si sono trovate in una posizione peggiore, che le ha condotte a tentare di recuperare la propria condizione tramite i decreti legislativi di attuazione degli statuti³⁶.

³⁴ Per approfondire il tema A. MAZZITELLI, *La potestà legislativa delle Regioni*, in S. Gambino (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano 2009, p. 16.

³⁵ A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate (Atti del Convegno organizzato a Palermo nei giorni 6-7 maggio 1983 dall'Assemblea Regionale Siciliana)*, in *Quaderni a cura del Servizio studi legislativi dell'A.R.S., Assemblea Regionale Siciliana*, Palermo, 1984; ID., *Costituzione e Regioni Studi*, Milano, pp. 381ss.

³⁶ Per un quadro della normativa di attuazione ispirata al d.P.R. 616/1977 si veda: A. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la "rincorsa" sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Giuffrè, Milano 2012, pp. 769 s; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in «Rivista AIC», IV (2014), p. 7. Occorre rammentare che, se nella maggior parte delle

Quanto agli strumenti per colmare il divario tra regioni, la Cassa per il mezzogiorno, col D.P.R. 6 agosto 1984, venne soppressa e sostituita, due anni dopo, negli obiettivi e nelle funzioni, dall'Agencia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud) istituita con la legge 1° marzo 1986, n. 64.

E successivamente, con la legge 15 marzo 1997, n. 59³⁷, che diede avvio alle cd. riforme Bassanini, iniziò un processo di ristrutturazione territoriale a "costituzione invariata"³⁸.

In questo contesto, l'art. 10 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 fotografava perfettamente lo stato della specialità a cinquant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, prevedendo che «con le modalità previste nei rispettivi statuti si provvede a trasferire alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti alle Regioni a Statuto ordinario».

Si delinea, così, quello che è stato definito un «appiattimento delle Regioni Speciali nei confronti di quelle ordinarie»³⁹.

ipotesi era possibile intervenire, senza particolari difficoltà, mediante l'assegnazione alla Regione speciale di quanto il decreto 616/1977 aveva assegnato alle Regioni ordinarie; in talune ipotesi, come nel caso del Trentino-Alto Adige, non era possibile operare in modo lineare, dovendosi individuare, di volta in volta, l'ente (Regione o Provincia autonoma) al quale attribuire la competenza.

³⁷ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma dell'Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*

³⁸ F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino 2001, pp. 53ss; S. GAMBINO, *Diritto regionale degli enti locali* (a cura di), cit., pp. 17 ss; E. PFÖSTL, *Il federalismo fiscale*, Apes, Roma 2008, p. 25.

³⁹ D. GALLIANI, *Specialità e regionalismo differenziato*, in «Isti-

Ed invero, a fronte della maggiore autonomia prevista dal loro impianto originario, ci si è presto scontrati con le difficoltà di concreta attuazione, soprattutto nel campo della funzione legislativa, a causa del loro mancato coordinamento con la Carta costituzionale e della necessità di armonizzare, spesso in via pretoria, le disposizioni statutarie con i suoi principi fondamentali (emblematico è, al riguardo, il caso dello Statuto siciliano)⁴⁰.

Ancora, nel corso degli anni, le molteplici ragioni che avevano condotto all'attivazione del regionalismo speciale a favore di sole cinque Regioni sono venute meno o si sono profondamente trasformate: si pensi, a titolo di esempio, alle pulsioni separatiste della Sicilia, presto sfumate, o a quelle dell'Alto Adige, fortemente depotenziate grazie ad una autonomia, per certi versi, "specialissima", anche sul piano finanziario⁴¹. Inoltre, l'esigenza di garantire adeguata tutela alle mi-

tuzioni del federalismo», II (2003), p. 226, secondo il quale le riforme Bassanini decretano il definitivo "appiattimento" della specialità, salvando però le norme di attuazione e quindi la specialità ancora come problema di forma.

⁴⁰ G. VERDE, *Le norme di attuazione dello Statuto*, in A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 225-235; G. D'AMICO, L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Per un nuovo statuto della regione siciliana*, Giappichelli, Torino 2017.

⁴¹ *La specialità sarda alla prova della crisi economica e globale*, a cura di G. Coinu, G. Demuro, F. Mola, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2017; *L'autonomia positiva. Proposte per un nuovo Statuto della Sardegna*, a cura di G. Demuro, Aisara, Cagliari 2007; R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione costituzionale*, in F. Palermo, S. Parolari (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, ESI, Napoli 2016; S. PAJNO, G. RIVOSACCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in «Le Regioni», II (2016), pp. 286ss; R. TONIATTI, *L'identità statutaria dell'autonomia trentina*, in M. Marcantoni, G. Postal, R. Toniatti (a cura di), *Trent'anni di autonomia*, vol. I, il Mulino, Bologna 2005, pp. 43ss.

noranze linguistiche sembrava poter trovare soluzione mediante l'art. 6 della Costituzione e i meccanismi di garanzia che nella richiamata disposizione trovano fondamento.

Dall'altro lato, ci si è presto resi conto dei comuni problemi di sottosviluppo tra alcune Regioni ad autonomia speciale e altre Regioni ordinarie.

L'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud) venne soppressa con la legge 19 dicembre 1992, n. 488, a decorrere dal 1° maggio 1993, lasciando al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di coordinare e programmare l'azione di intervento pubblico nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale.

Infine, alcuni fattori di ordine istituzionale – in primo luogo, l'attivazione agli inizi del 1970 delle Regioni di diritto comune – hanno contribuito a sfumare la peculiare collocazione delle Regioni speciali. Anzi, il maggior dinamismo di alcune di quelle, unito ad una tendenza all'omogeneizzazione sviluppata dalla Corte costituzionale e dal legislatore nazionale, ha mutato il significato concreto della specialità regionale, facendole assumere, talvolta, il carattere di una autonomia depotenziata, piuttosto che di un'autonomia rafforzata, con l'emersione di ulteriori questioni problematiche allorché si è trattato di parificare le competenze degli enti ad autonomia speciale a quelle acquisite dalle Regioni ancor prima delle riforme del 1999 e del 2001.

La storia del regionalismo italiano tracciata testimonia come, sino al 2001, gli enti regionali non si siano trovati nelle condizioni di poter operare per colmare il

divario territoriale. La tendenza all'omogeneità ha fatto sì che neanche le regioni meridionali dotate del carattere della specialità per via delle specificità racchiuse nel loro territorio siano riuscite, grazie a forme differenziate di autonomia, a centrare l'obiettivo di recuperare il *gap* con il Nord, che, al di fuori della convergenza registrata durante la fase di operatività della Cassa per il Mezzogiorno, è gradualmente aumentato.

3. Divari territoriali e fondi strutturali.

Agli esordi del progetto comunitario risalente agli anni Cinquanta, l'Europa mostrava un certo disinteresse per il livello regionale, tanto da indurre a parlare di una originaria «cecità» al riguardo⁴². Le cause di tale indifferenza erano di certo ravvisabili nella iniziale concezione della CEE quale organizzazione internazionale, con un diritto comunitario configurato come diritto inter-statale, ove non vi era spazio per la dimensione più strettamente locale; in secondo luogo, tra gli Stati fondatori prevaleva un assetto sostanzialmente centralizzato, con l'eccezione della struttura federale tedesca.

I Paesi fondatori la CEE erano comunque consapevoli delle problematiche territoriali e degli squilibri economici e sociali che caratterizzavano le regioni europee; per tale ragione, essi si proclamarono «solleciti di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite»⁴³.

⁴² V. PUPO, *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», I-II (2004), pp. 105ss.

⁴³ *Preambolo* del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio

Nonostante l'ammissione del divario esistente, le politiche di riequilibrio territoriale erano lasciate alla competenza dei governi nazionali e si sostanziano in forme di incentivazione su base regionale⁴⁴.

È a partire dagli anni '70 che si ravvisa l'emersione di quei fattori che conducono a parlare di "regionalismo comunitario".

Innanzitutto, prende avvio un processo endogeno di rimodulazione territoriale del potere, con l'introduzione dell'assetto federale in Belgio, l'attuazione del disegno regionalista in Italia e l'ingresso della Spagna con le sue Comunità autonome.

Nel 1984, la Dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione chiarisce la necessità di avviare una collaborazione tra la Commissione e le autorità regionali o locali, configurando tali enti quali interlocutori delle Istituzioni. Qualche anno dopo, nel 1988, si ha l'istituzione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali e l'emanazione della Carta comunitaria della regionalizzazione nell'ottica di una promozione di queste entità.

Con il Trattato di Maastricht viene istituito il Comitato delle Regioni, di cui fanno parte rappresentanti delle comunità regionali e locali. Anche nel Trattato di Lisbona e nel Protocollo sulla sussidiarietà e proporzio-

1958 (Trattato CEE), su cui si veda A. TRABUCCHI, R. MONACO, *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, I, Giuffrè, Milano 1965, pp. 22ss.

⁴⁴ M. D'ORSOGNA, *Verso una nuova "dimensione territoriale" delle politiche comunitarie di coesione economica e sociale*, in S. Cimini, M. D'Orsogna (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, p. IX.

nalità, l'esigenza di coinvolgere le Regioni è tenuta ben a mente. Si pensi all'art. 5 del Protocollo, il quale prevede l'obbligo di accompagnare i progetti di atti legislativi con schede afferenti al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, in modo da poter valutare l'impatto sulla legislazione statale «ivi compresa [...] la legislazione regionale», e gli oneri, finanziari ed amministrativi, che ricadono «sugli enti regionali o locali»⁴⁵.

Quanto al problema del divario esistente tra territori, sin dalla nascita della Comunità europea, la previsione delle libertà di circolazione proclamate sin dal Trattato CEE comportò una maggiore apertura e correlazione tra mercati, provocando al contempo una miglior mobilità dei fattori produttivi; si auspicava che tali fattori avrebbero creato nuove opportunità di sviluppo e investimento anche per le aree più in difficoltà⁴⁶. Sennonché i maggiori benefici, anziché ricadere sui territori meno sviluppati, impattarono sui contesti già contraddistinti da maggior dinamismo.

Da qui, la decisione del livello sovranazionale europeo di assumere un ruolo più incisivo nella definizione

⁴⁵ P. MAGNETTE, *La restructuration de l'État dans l'Union Européenne: éléments pour un cadre analytique*, in «Revue Internationale de Politique Comparée», IV.III (1997), p. 751 definisce i rapporti tra l'Unione e le sue collettività territoriali «un cercle vertueux de consolidation réciproque des institutions infra et supra nationales». Per ulteriori approfondimenti, P. CLARET, *L'influence de l'intégration européenne sur les institutions territoriales des États membres*, in I. Illesy (a cura di), *Constitutional consequences of the EU Membership*, University of Pécs Faculty of Law, Pécs 2005.

⁴⁶ E. CUTRINI, *Disparità regionali e cambiamento strutturale in Europa dopo la grande crisi del nuovo secolo* in P. Lattarulo, A. Omizzolo, F. Palermo, V. Provenzano, T. Streifeneder (a cura di), *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, Franco Angeli, Milano 2019, pp. 143ss.

di misure volte a riequilibrare il divario infraterritoriale.

Nel 1975, con l'istituzione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), l'Unione europea si è posta l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze⁴⁷.

Con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo nel 1987, avvenne l'inserimento nel Trattato CEE degli artt. 130 A-130 E sulla "Coesione economica e sociale", con l'obiettivo di «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali», che tanto le Istituzioni comunitarie quanto gli Stati membri dovevano perseguire⁴⁸.

Veniva, inoltre, dato più risalto alla disciplina del FESR, testualmente «destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino»⁴⁹.

La Commissione presentò nel 1987 una Comunicazione al Consiglio e al Parlamento afferente agli obiettivi e alla strategia della politica di coesione economica e

⁴⁷ C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Giappichelli, Torino 2018.

⁴⁸ A. POGGI, *Dove va il regionalismo in Europa?*, in «Federalismi.it», XVI (2018), pp. 2ss.; M. BRUNAZZO, *Costituzionalismo multilivello e integrazione differenziata*, in «Federalismi.it», VII (2020); C. PERATHONER, *Le "Regioni" nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in «Federalismi.it», VII (2020), pp. 61ss; V. PUPO, *L'impatto dei Fondi strutturali...*, cit.; C. DRIGO, *Le regioni italiane al cospetto dell'Unione europea*, in A. Pérez Miras, E.C. Raffiotta, G.M. Teruel Lozano, F. Vecchio (a cura di), *Sovranità e rappresentanza. Stato, autonomie territoriali e processi di integrazione sopranazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, pp. 309-322.

⁴⁹ Art. 130/C Trattato CEE come modificato dall'art. 22 dell'Atto unico europeo.

sociale⁵⁰. Più nello specifico, prospettò una maggior concentrazione delle risorse di bilancio verso le regioni più deboli per il tramite di un intervento sui Fondi strutturali.

L'esigenza di porre un argine al divario ravvisabile a livello territoriale, sociale, economico e strutturale ha condotto a rendere, all'interno del Trattato di Lisbona, la «coesione territoriale» uno dei tre pilastri delle politiche di coesione.

Cosicché, ai sensi dell'art. 3 TUE, l'UE «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Infatti, è maturata gradualmente la consapevolezza che il raggiungimento della coesione avrebbe rappresentato un imprescindibile presupposto per l'istituzione di un'Unione monetaria, oltre che economica.

La previsione sulla coesione territoriale non conduce ad una omologazione, mirando essa a ricavare dalla diversità territoriale un punto di forza⁵¹, nella prospettiva di una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» già prevista dalla Strategia Europa 2020⁵². La vera sfida è, dunque, quella di consentire agli abitanti di trarre il massimo beneficio dalle caratteristiche intrinseche del territorio⁵³.

⁵⁰ COM 15 febbraio 1987, *Portare l'Atto unico al successo: una nuova frontiera per l'Europa*.

⁵¹ COM (2008) 616 del 10 giugno 2008.

⁵² COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010, *Europa 2020*.

⁵³ Sennonché, un approccio di mercato, riportato da due Rapporti internazionali, descrive come dannose le politiche regionali e di coesione, con riferimento anche al caso europeo. Secondo questa visione, occorre piuttosto misure *space-blind*, ovvero neutrali rispetto ai luoghi di applicazione. Differente la politica *place-based*, secondo cui ogni regione ha un potenziale insito che grazie alle iniziative degli *stakeholders* locali può condurre all'elaborazione di progetti da supportare con le politiche comunitarie. Su questi temi A. SAPIR, *An agenda for a Growing Europe, The Sapir Re-*

I fondi strutturali e di investimento europei sono il principale strumento ordinario della politica di coesione europea. Il loro finanziamento si basa sul bilancio dell'UE e l'organizzazione prevede cicli settennali: per il periodo 2021-2027 sono stati assegnati all'Italia 43 miliardi. Si tratta, nello specifico, di cinque fondi: oltre al sopra citato Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), sono funzionali all'auspicata coesione il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione (riservato agli Stati membri meno sviluppati), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP). Ciascuno di tali fondi risulta dedicato ad un particolare ambito tematico, dotato di un regolamento di funzionamento ed attuazione autonomo, seppur all'interno di un quadro regolamentare generale comune a tutti i Fondi⁵⁴, e in possesso di risorse finanziarie autonome.

Esemplificando, l'art. 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede che il Fondo europeo di sviluppo regionale sia destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione. A norma di tale articolo e dell'art. 174, secondo e terzo comma, TFUE, il FESR è destinato a contribuire a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo

port to the EU, in «Oxford Scholarship Online», 2003; WORLD BANK, *World Development Report*, Washington D.C., 2009; F. BARCA, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – Report to Commissioner for Regional Policy*, Commissione europea, Bruxelles, 2009; OCSE, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD, Parigi, 2009; F. MAZZOLA, R. NISTICÒ, *Coesione e competitività: nuove strategie e politiche di sviluppo per le regioni europee*, in F. Mazzola, R. Nisticò (a cura di), *Le Regioni Europee*, Franco Angeli, Milano 2016, p. 38.

⁵⁴ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021.

delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, tra le quali un'attenzione particolare deve essere rivolta alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Il FESR riserva, dunque, particolare attenzione alle specificità territoriali. La sua azione mira a ridurre i problemi economici, ambientali e sociali che affliggono le aree urbane, investendo principalmente nello sviluppo urbano sostenibile.

Il Quadro Finanziario Pluriennale è lo strumento attraverso il quale vengono stanziati le risorse del bilancio europeo per i diversi ambiti di intervento della politica dell'Unione Europea e, dunque, anche per la Politica di coesione. Quanto alle modalità di esecuzione, si tratta di fondi a "gestione concorrente" con gli Stati membri, che vengono erogati in base al principio della rendicontazione.

Le politiche di coesione si caratterizzano per la loro sistematicità e la loro addizionalità, basandosi su un insieme di risorse che si aggiungono ai fondi che ciascuno Stato membro decide di destinare al superamento delle disparità. L'obiettivo perseguito è quello di rafforzare i sistemi produttivi e implementare la dimensione infrastrutturale, nella consapevolezza che solo mediante tali meccanismi si potrà ridurre la necessità di politiche assistenziali, con un cittadino più attivo, ben incardinato all'interno del contesto economico, posto in una condizione di eguaglianza effettiva.

La strategia di sviluppo caratterizzante ciascun ci-

clo è definita dal documento di orientamento generale, l'Accordo di Partenariato, il quale stabilisce le priorità di investimento e l'articolazione delle risorse in Programmi⁵⁵, ed è elaborata seguendo un approccio dal basso verso l'alto. Trattasi, infatti, di un documento strategico e conciso che orienta i negoziati tra la Commissione e lo Stato membro e la cui elaborazione coinvolge le autorità regionali e locali, le parti economiche e sociali, i rappresentanti della società civile, quali i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione, e ove necessario le organizzazioni di ricerca e le università.

Grazie al contributo delle componenti regionali e locali, la programmazione viene dapprima calibrata sulle specificità e le esigenze dei territori e solo successivamente sottoposta alla Commissione europea.

Ancora, tali politiche si articolano secondo procedure ben definite, che mirano alla semplificazione, alla riduzione dei costi, alla trasparenza, con un sistema di *accountability* e monitoraggio.

Per ogni Programma operano organi aventi compiti e responsabilità differenti. In particolare, l'Autorità di gestione è il soggetto responsabile del Programma, l'Autorità di Certificazione si occupa dell'invio delle do-

⁵⁵ I programmi Nazionali (PN, precedentemente noti come PON) elaborati per l'Italia e gestiti a livello nazionale declinano un aspetto tematico di particolare rilevanza per il Paese, corrispondente a uno o a più degli obiettivi definiti a livello comunitario per l'utilizzo dei Fondi Strutturali. Accanto ad essi, per il ciclo 2021-2027, sono stati elaborati 19 Programmi Operativi Regionali (POR) e 2 Programmi Operativi relativi alle Province Autonome di Trento e Bolzano.

mande di pagamento alla Commissione europea, mentre l'Autorità di *audit* relaziona sul funzionamento del sistema per ogni periodo contabile di riferimento. Viene, poi, richiesta la definizione e l'esplicitazione di un Sistema di gestione e controllo, idoneo a dare atto alla Commissione europea della regolarità e correttezza dei finanziamenti erogati per la realizzazione dei progetti attuati nell'area geografica di pertinenza.

Non mancano criteri di misurazione dei risultati. L'Italia, fin dal ciclo di programmazione 2000-2006, si è dotata di un sistema di dati e indicatori territoriali multisettoriali per osservare lo sviluppo territoriale e la trasformazione del contesto socio-economico in cui operano tali politiche. Misurare fenomeni e traiettorie di sviluppo dei territori è, infatti, indispensabile per sostenere la programmazione, apprezzare le trasformazioni e fornire ai decisori elementi oggettivi sull'attuazione delle politiche.

Va rilevato che, nonostante gli undici "obiettivi tematici" contenuti nell'Accordo di Partenariato relativo al ciclo 2014-2020⁵⁶, la Commissione ha dato atto di un consistente aumento del divario tra Nord e Sud in Italia⁵⁷.

4. Il contributo del NGEU al superamento dei divari.

Ai menzionati Fondi, a seguito della pandemia da Sars-CoV-2, si sono affiancate le risorse derivanti dal

⁵⁶ https://opencoesione.gov.it/media/uploads/documenti/adp/accordo_di_partenariato_all_i_risultati-azioni.pdf

⁵⁷ COMMISSIONE UE, Documento di lavoro, *Relazione per paese relativa all'Italia 2020 Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011*, 26 febbraio 2020.

pacchetto europeo *Next Generation EU* (NGEU)⁵⁸, il quale si articola in due principali strumenti: il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (*REACT-EU*).

Com'è noto, col programma *Next Generation EU*, è stato attribuito alla Commissione europea il potere di contrarre, per conto dell'Unione, prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi di euro, in modo da poter supportare gli Stati membri nell'affrontare il pesante lascito sanitario ed economico della pandemia.

Molteplici sono gli elementi di difformità del NGEU rispetto ai fondi strutturali. Trattandosi di uno strumento a gestione diretta, è stato necessario avviare un dialogo tra Commissione e ciascuno Stato membro che, a differenza di quanto previsto per le politiche di coesione, non ha coinvolto le articolazioni territoriali. Un'altra differenza fondamentale si rinviene nella natura *performance-based* dei piani nazionali di ripresa e di resilienza, per i quali non è sufficiente rendicontare la spesa, essendo indispensabile dimostrare il raggiungimento del risultato prima di accedere al rimborso.

NGEU si configura come uno strumento di natura emergenziale, di durata temporanea e valenza *una tantum*, utilizzabile esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa, con strette tempistiche richieste per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti, rispetto alle politiche di coesione che vengono strutturate secondo cicli settennali⁵⁹.

⁵⁸ CONSIGLIO EUROPEO, *Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions*, Bruxelles, 21 luglio 2020.

⁵⁹ P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in «il

Concentrando l'attenzione sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano, esso annovera tra le sue finalità il raggiungimento di una nuova fase di convergenza tra Sud e Centro-Nord, nella consapevolezza che dopo quel periodo di avvicinamento delle aree del Paese dagli anni del secondo dopoguerra fino a metà degli anni '70 cui si è fatto in precedenza cenno, il processo tendente al riequilibrio si è arrestato. Tra gli obiettivi generali del Piano è, dunque, stato incluso il superamento della debolezza strutturale del sistema produttivo del Sud, ove vive un terzo degli italiani, ma si produce soltanto un quarto del prodotto nazionale lordo. Si tratta del territorio arretrato più esteso e popoloso dell'area euro, ed è proprio per questo che il tema non interessa solo il contesto italiano ma il più ampio scenario europeo⁶⁰.

Lo stesso PNRR italiano dà atto del fatto che il Mezzogiorno è caratterizzato non solo da un più basso livello di Pil *pro capite* rispetto al Centro-Nord, ma anche da una più bassa produttività, qualità e quantità del

Diritto Amministrativo», X (2024), sottolinea «la necessità di varare riforme ed attuare/completare gli investimenti previsti secondo un dettagliato cronoprogramma, al fine di evitare il disimpegno, da parte della Commissione, delle risorse assegnate. Questa circostanza di stress operativo non era riscontrabile nell'ambito dell'attuazione dei nuovi Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali. La normativa del periodo 2021-2027, infatti, fino al 2026 prevede che continui a valere la regola "n+3" sul disimpegno delle risorse comunitarie non spese nel triennio successivo all'anno del loro impegno. A partire dall'annualità 2027 si applicherà la regola "n+2" e, quindi, il periodo di programmazione terminerà al 31.12.2027 per quel che concerne l'assunzione di impegni giuridicamente vincolante e il 31.12.2029 per quel che riguarda la spesa». Sui punti di contatto e le divergenze, anche G. CENTURELLI, *Il sistema dei controlli nel PNRR: evoluzione e criticità*, in «forumpa.it» (7 dicembre 2023); G. BOTTOS, R. DANNA, *PNRR e divari territoriali. Intervista a Giuseppe Provenzano*, in «PandoraRivista» (2021).

⁶⁰ ISTAT, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, in «istat.it» (25 gennaio 2023), p. 3.

capitale umano, delle infrastrutture e dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione. Tra il 2008 e il 2018 gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno hanno subito un dimezzamento, passando da 21 a poco più di 10 miliardi. I divari territoriali sono la causa delle scarse opportunità lavorative e dell'intensificarsi della emigrazione della forza lavoro più giovane e qualificata verso le aree più ricche del Paese, o addirittura verso l'estero. Per tali ragioni, il Governo ha deciso di intervenire su più fronti, investendo non meno del 40% delle risorse territorializzabili del PNRR, pari a circa 82 miliardi, nel Mezzogiorno.

A distanza di ormai qualche anno dall'elaborazione del Piano nazionale, è possibile evidenziare le criticità che si sono riscontrate.

Nello specifico, si osserva lo scarso coinvolgimento di regioni ed enti locali i quali, chiamati a far fronte a tutte le difficoltà che si rinvergono nelle diverse fasi di gestione dei fondi, rivestono un ruolo chiave per l'attuazione delle misure previste⁶¹.

Numerosi studiosi, soprattutto delle branche economiche e giuridiche, hanno sottolineato alcune lacune che rendono problematica l'individuazione degli strumenti volti a colmare il divario tra Nord e Sud⁶².

⁶¹ Così, A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in «Rivista AIC», III (2022), p. 280; G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, «Rivista AIC», III (2022), pp. 307-324; M.C. CAVALLARO, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempo di crisi*, in «PA Persona e Amministrazione», II (2021), pp. 61-86; CORTE DEI CONTI (SEZIONE AUTONOMIE), *Assetto della finanza territoriale. Linee di sviluppo del federalismo fiscale*, audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (4 maggio 2022), pp. 13ss.

⁶² S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato*

Un'ulteriore critica che viene sollevata in relazione al PNRR riguarda l'ammontare degli investimenti destinati al Mezzogiorno.

Come anticipato, il Governo ha stimato investimenti per circa 82 miliardi, pari al 40% delle risorse effettive ripartibili per territorio.

Ma bisogna sottolineare che a tale quota contribuisce in modo determinante l'anticipazione all'interno del piano di oltre 15 miliardi del Fondo per lo Sviluppo

da Sud, in «Federalismi.it», XIV (2021), p. VIII, segnala ad esempio che non vi è alcun riferimento alla proporzione e alla priorità, nella concessione dei finanziamenti, tra progetti già "cantierabili" e progetti che non lo sono, i quali dovrebbero essere sostenuti con un supporto tecnico efficiente. Parimenti non vi sono vincoli circa la statuizione di quote garantite di riparto utili per la redazione dei bandi. A causa di tale assenza, le risorse confluiranno verso le aree più forti del Paese. Secondo l'Autore, «un'altra notevole carenza previsionale riguarda l'assenza di indicazioni circa il finanziamento della spesa corrente in servizi, in connessione con le prospettive di spesa in conto capitale: si consideri il caso delle infrastrutture ferroviarie, strategiche nel Mezzogiorno, non stabilendosi per esse quali servizi saranno disponibili e come saranno finanziati; o il caso dei servizi resi dagli enti locali – quelli scolastici, per esempio – nell'impatto che avranno nel tempo sulle politiche di bilancio». G. VIESTI, *Il recovery plan dell'Italia. Una prima analisi*, in «Fondazione Fridrich Ebert» (maggio 2021), rileva che «non è disponibile il dettaglio per specifici interventi degli 82 miliardi, il che rende più difficile tanto valutare il complessivo disegno di intervento quanto monitorare la sua attuazione; né è presente l'indicazione nel testo del PNRR di quanto dei 53 miliardi di interventi già finanziati siano inclusi in questa cifra. Il Piano non interviene sulle grandi disparità territoriali in alcuni grandi sistemi pubblici (università, sanità) e sui conseguenti fenomeni di mobilità. L'impatto territoriale dipenderà in misura cruciale dai criteri con i quali saranno costruiti i bandi previsti in molti interventi per l'allocatione delle risorse. Nel Piano non sono fornite indicazioni, ad esempio di quote garantite di riparto: circostanza non coerente con la previsione degli 82 miliardi. Il rischio è che essi possano privilegiare il cofinanziamento e la compartecipazione dei privati (già previsto come criterio in alcuni casi) e la rapida cantierabilità dei progetti, allocando le risorse verso i territori con l'economia più forte. Complessivamente il PNRR prevede nello scenario più favorevole una modesta riduzione delle disparità territoriali in Italia: la quota del Sud sul PIL dovrebbe passare dal 22% del 2019 al 23,4% del 2026; più intenso si prefigura l'impatto sull'occupazione giovanile e femminile».

e la Coesione che, per legge, è in ogni caso destinato alle regioni del Sud per almeno l'ottanta per cento.

Il testo del Piano non contiene molte indicazioni sulla localizzazione territoriale degli investimenti. Viesti, analizzando le 187 Linee di investimento contenute nel PNRR e nel Fondo complementare (FC)⁶³, ha ritrovato indicazioni sulla collocazione territoriale delle risorse per sole 65 di esse, distinguendo 37 casi in cui l'indicazione territoriale è esplicita, e altri 28 in cui si fa riferimento a modalità di riparto territoriale⁶⁴.

Per verificare il rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno sono state redatte, da parte del Dipartimento per le Politiche di Coesione, delle Relazioni di monitoraggio.

La prima Relazione ha fornito i dati di avanzamento disponibili al 31 gennaio 2022; la seconda ha offerto un aggiornamento al 30 giugno 2022. A quest'ultima data, la stima delle risorse destinate al Mezzogiorno si attesta sul 41% dei 210,6 miliardi con destinazione territoriale.

Al riguardo, va precisato che la quota del 40% risulta raggiunta globalmente ma non nell'azione di alcuni specifici ministeri, che pure dovrebbe essere considerata cruciale per il rilancio del Mezzogiorno. Si pensi al Ministero dello Sviluppo economico, o all'allora Ministero per

⁶³ Fondo istituito con decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59.

⁶⁴ G. VIESTI, *The territorial dimension of the Italian NRRP*, in A. Caloffi, M. De Castris, G. Perucca (a cura di), *The regional challenges in the post-Covid era*, Franco Angeli, Milano 2022; G. VIESTI, *Il PNRR e il Mezzogiorno. 80 miliardi, un totale in cerca di addendi*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», II (2021), p. 53, da cui risulta che vi è una assoluta certezza di destinazione nei territori del Sud solo di 22 degli 82 miliardi, per i quali è già disponibile l'elenco dei progetti da realizzare.

la Transizione ecologica, che mostra basse percentuali di investimenti al Sud, nonostante il Meridione, per le sue caratteristiche geografiche e le preziose risorse naturali, ben potrebbe prestarsi ad attività volte alla realizzazione dell'auspicata transizione.

La più recente relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di maggio 2024, redatta invece dalla Corte dei Conti, mette in luce una netta prevalenza del numero dei progetti collegati alle 51 misure-submisure nel Nord Italia (53%). In particolare, Lombardia, Veneto e Piemonte cumulano più del 38 per cento del numero totale di progetti (rispettivamente il 18, l'11 e il 9%)⁶⁵.

Quanto al grado medio di realizzazione, su base regionale, dei valori programmati associati agli indicatori di risultato, l'area regionale connotata dal tasso di avanzamento più alto in termini di realizzazione, pari a circa il 41%, è quella del Lazio e si rinvergono tassi di avanzamento realizzativo superiori al 30 per cento anche nelle aree della Toscana (35 %) e del Veneto (30 %)⁶⁶.

SVIMEZ ha criticato l'adozione del metodo contabile delle quote di spesa in un programma *performance based* come il PNRR, osservando come la certificazione delle risorse destinate al Sud non consente di verificare le ricadute concrete nei territori di tali investimenti⁶⁷.

La difficoltà di individuare la distribuzione dei risultati sul territorio dipende anche dalla circostanza che

⁶⁵ CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (maggio 2024), p. 112.

⁶⁶ *Ivi*, p. 113.

⁶⁷ SVIMEZ, *Presentazione del Rapporto 2022 sull'economia e la società del Mezzogiorno. Parte quarta. Il PNRR e oltre: riforme, divari di cittadinanza e driver di sviluppo*, p. 1.

la specifica individuazione dei progetti, dei beneficiari, delle caratteristiche e della localizzazione non si basa su un'unica procedura.

Se alcuni progetti sono stati già individuati e localizzati territorialmente nel testo del PNRR o del FC⁶⁸, vi sono risorse assegnate a richiesta a privati, imprese o cittadini, secondo procedure definite "a sportello"⁶⁹.

Una parte dei fondi è allocata, sulla base di piani di riparto, dai ministeri responsabili tra soggetti attuatori pubblici (Regioni, Enti Locali, Aziende Sanitarie Locali) i quali selezionano i progetti o le attività da finanziare nel loro territorio⁷⁰.

Infine, per la quota più rilevante delle risorse si ha una distribuzione grazie a bandi competitivi emanati dalle amministrazioni centrali⁷¹. Tuttavia, la realizzazione degli investimenti prescinde dalle esigenze riscontrabili nei diversi territori⁷². Anzi, occorre sottolineare le molteplici difficoltà operative che imprese e comuni meridionali hanno incontrato nella fase di indizione delle procedure e rinverranno nel corso dell'esecuzione, a

⁶⁸ È il caso delle reti ferroviarie o dei Grandi Progetti per la Cultura di cui si parla all'art. 1, comma 2, del d.l. n. 59/2021.

⁶⁹ Si pensi alle misure per la modernizzazione digitale delle imprese sotto forma di crediti di imposta, ai superbonus ed ecobonus per le ristrutturazioni edilizie.

⁷⁰ I piani di riparto sono utilizzati per gli interventi in materia sanitaria previsti dalla Missione 6 del Piano.

⁷¹ Esemplicando, sono stati pubblicati bandi per scuole e asili nido, progetti di rigenerazione urbana e per la qualità dell'abitare, infrastrutture idriche, misure di promozione della ricerca e dell'innovazione e di partenariato fra università e imprese.

⁷² G. VIESTI, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, in «Il Mulino» (8 marzo 2022), osserva a tal proposito che «il Governo, in sostanza, non si assume la responsabilità politica della allocazione delle opere sui territori: noi mettiamo a disposizione le risorse, voi fate e vincerà il migliore».

causa della carenza di competenze tecniche, professionali, digitali e manageriali specifiche per l'utilizzo dei Fondi europei⁷³.

È stato paventato il rischio che l'Italia, con le risorse del PNRR, diventi «più moderna ma probabilmente non meno diseguale di prima, con più servizi ma non con meno squilibri di cittadinanza sociale e territoriale»⁷⁴.

In conclusione, il vero difetto del Piano italiano in rapporto al divario consiste nella carenza di una visione politica sulla specifica allocazione delle opere sui territori. Si auspica che le colpe non ricadano, erroneamente ancora una volta, sul Meridione, data l'obiettivo difficoltà nel gestire così tante risorse senza un solido apparato progettuale e professionale⁷⁵.

⁷³ M. CIMMINELLA, *Tempi di attesa lunghi e poca semplificazione: le difficoltà delle aziende alle prese con il PNRR*, in «Repubblica.it» (21 marzo 2023); G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, E. MONTENEGRO, *Le città italiane e il PNRR*, contributo al Laboratorio di Osservazione di Urban@it, presentato il 1° luglio 2022; FONDAZIONE PER IL SUD, *In quali comuni italiani la realizzazione delle opere del PNRR incontrerà le maggiori difficoltà? Rapporto predisposto dal Prof. Gianfranco Viesti (Università di Bari)*, Roma, dicembre 2022.

⁷⁴ D. CERSOSIMO, *PNRR e Mezzogiorno*, in «Il Mulino», 13 aprile 2022, il quale osserva nel PNRR un'intrinseca incapacità «di individuare i bisogni, le diversità sociali e territoriali, di scovare i soggetti e le forze interessati alla trasformazione e all'innovazione, le debolezze e i colli di bottiglia della trappola del "non sviluppo"», che rischiano, come nel passato, la "modernizzazione passiva" del Mezzogiorno, su cui L. CAFAGNA, *Modernizzazione attiva e modernizzazione passiva*, in «Meridiana», II (1988), pp. 229-240.

⁷⁵ A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali...*, cit., p. 277 ha auspicato l'introduzione di meccanismi di salvaguardia della quota di destinazione territoriale «per evitare il rischio che il PNRR ci restituisca una geografia dei territori ancora più diseguale», proponendo la creazione di centri di competenza territoriali che possano sostenere e implementare le capacità progettuali degli enti locali facendo ricorso anche alle competenze universitarie.

5. Conclusioni.

La recente attenzione rivolta alla problematica delle disparità territoriali richiama alla mente l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nel secondo dopoguerra. In quel momento storico personalità illustri come De Gasperi e Saraceno sostennero con fermezza la necessità dell'intervento statale nell'economia, per superare la storica arretratezza del Meridione, che aveva subito ingenti danni all'agricoltura, alle foreste, ai porti a causa del conflitto mondiale⁷⁶.

Com'è noto, a fronte del considerevole impatto positivo iniziale, gli entusiasmi a sostegno della Cassa man mano si affievolirono, a causa di alcuni episodi di malgoverno e della constatazione che il divario, pur riducendosi, non si azzerava.

Oggi, nel tentativo di superare i divari territoriali, allo Stato si affianca l'Unione europea. Le politiche di coesione rappresentano un elemento cardine nell'azione dell'organizzazione eurounitaria. A queste si è di recente aggiunto il *Next Generation EU* a testimonianza dell'impegno delle istituzioni europee nella risoluzione di crisi globali quali quella rappresentata dalla pandemia da Sars-Cov-2.

La politica di coesione, a differenza delle tempistiche ristrette del NGEU, elabora progetti nel medio-lungo termine basati su accordi di partenariato firmati dai governi nazionali e dalla Commissione UE dopo una preliminare fase di ascolto delle esigenze riscontrabili a livello territoriale.

⁷⁶ S. ZOPPI, *Una lezione di vita: Saraceno, la Svimez e il Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2002.

Anche nelle modalità di erogazione delle risorse si ravvisano consistenti divergenze. Essendo i Piani nazionali *performance-based*, le *tranche* sono versate al raggiungimento di determinati obiettivi, non essendo sufficiente adempiere al principio della rendicontazione delle spese.

Dalla commistione tra i due meccanismi derivano indubbi vantaggi, seppur la strada verso un'effettiva riduzione delle disparità territoriali è ancora lunga.

Il nono rapporto sulle politiche di coesione, elaborato dalla Commissione, prevede che ogni euro investito nelle politiche di coesione sarà triplicato entro il 2043, con un tasso di rendimento annuo del 4%⁷⁷.

Va sottolineato che l'azione dell'Unione Europea al superamento dei divari territoriali è destinata, anche dopo il *Next Generation EU*, a proseguire. Ciò è dimostrato dalla "Risoluzione sulle isole dell'UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future" del 7 giugno 2022, ove si è provveduto ad individuare le criticità legate alla condizione insulare, raccomandando le azioni necessarie a rimuoverle⁷⁸. In tale atto l'insularità è ri-

⁷⁷ UNIONE EUROPEA, *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*, Lussemburgo, 2024.

⁷⁸ Cfr. la *Risoluzione del Parlamento europeo del 7 giugno 2022 sulle isole dell'UE e la politica di coesione: situazione attuale e sfide future (2021/2079(INI))*. Per una ricostruzione sulla concezione dell'insularità nell'UE, I. MELONI, S. LOI, B. SANJUST DI TEULADA, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo*, in «Rivista di economia e politica dei trasporti», I (2014), pp. 1ss; M. CARDIA, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione europea*, in «Studi sull'integrazione europea», III (2015), pp. 599ss.; P. FOIS, *La continuità territoriale e l'insularità nell'Unione Europea*, in M. Come-nale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri, merci low cost e turismo*, Aracne, Roma 2015, pp. 37ss.; E. LANNON, *The European Union and Small Island Developing States: The Geo-political/*

conosciuta come uno svantaggio strutturale permanente ed emerge la consapevolezza che occorre «elaborare strategie complementari che consentano alle isole di affrontare le sfide e superare gli ostacoli che la loro propria natura insulare comporta». Ciò, tenendo in considerazione che le isole europee, pur affrontando sfide comuni, presentano caratteristiche geografiche e assetti istituzionali che rendono fondamentale l'adozione di soluzioni flessibili⁷⁹.

L'Unione Europea è consapevole della sussistenza di sfide complesse. Tra queste figurano le disparità subnazionali tra le grandi aree metropolitane e le altre regioni, ma anche i cambiamenti conseguenti a un calo della popolazione in età lavorativa, alla partenza della popolazione più giovane e alla difficoltà nel trattenere i talenti. Per far fronte a tali squilibri l'ingente quantità di finanziamenti, tuttavia, non si rivela sufficiente se non viene accompagnata da una capacità di intervenire da parte delle amministrazioni già in fase di progettazione e poi nella fase concreta di gestione.

legal, Trade, and Cooperation Dimensions, in «OASIS», in *OASIS*, XXXVII (2023), pp. 139-169.

⁷⁹ Le sfide e i problemi per le isole europee vengono individuati dal Parlamento europeo in settori quali cambiamenti climatici e biodiversità, accesso all'acqua e gestione idrica, transizione energetica, sviluppo sociale ed economico, cultura, agricoltura e pesca, turismo, accesso ai servizi pubblici, migrazione, rivalutazione dei regimi di aiuti di Stato e misure volte a ridurre il divario di sviluppo, in una politica specifica e mirata dell'UE per le isole, nel patto delle isole e nel piano d'azione europeo per le isole.

Antonio Borghetti
*Genesis della magistratura tributaria:
dal PNRR alla sua costituzionalizzazione*

Sommario: 1. Note introduttive. 2. Peculiarità del rito tributario e note criticità di ordine costituzionale. 3. Le crescenti pressioni politiche e l'indiretta spinta del PNRR. 4. Una rivoluzione copernicana: il magistrato tributario *ex l.* 130/2022. 5. Le preesistenti criticità e la reazione muscolare dei Giudici tributari. 6. Conclusioni: la determinante spinta del PNRR e l'impulso ad un irrinviabile adeguamento della Tavola fondamentale.

1. Note Introduttive.

Negli ulteriori contributi precedenti la materia tributaria e taluni dei suoi principi fondamentali sono già stati invocati e richiamati; mi riferisco, in particolare, al principio *no taxation without representation*, certamente presente nella Costituzione americana 1787, ma prima ancora nell'articolo 12 della *Magna Carta Libertatum* del 1215 e nel *Bill of Rights* del 1689. Il precipitato dell'ampio dibattito politico su tali solenni principi di libertà è stato poi trasfuso all'interno della nostra stessa Costituzione che individua un vero e proprio limite al

concetto di tassazione individuabile nel parametro oggi codificato nell'art. 53; un obbligo a concorrere ed un diritto a farlo nella "giusta misura" rappresentata dal concetto di *capacità contributiva*¹ di ogni contribuente. È nella difficile individuazione dell'equilibrio tra giusta misura della contribuzione e capacità individuale, spesso dinamico, che sovente pone contribuenti ed amministrazione finanziaria su posizioni divergenti e contrapposte che, in ultimo, per la composizione del contrasto, vede intervenire il giudice tributario chiamato, appunto, a verificare la sottile linea di confine ed a "ristabilire" l'equilibrio tra le posizioni. È sul ruolo, i poteri e gli ambiti di operatività di tale ultima figura (e sulla sua recente evoluzione) che si sviluppa il presente contributo, occasionato peraltro dalla recente riforma, *rectius* rivoluzione ordinamentale, dell'organo giudicante nel processo tributario. L'intervento riformatore, dunque la ragione dell'odierna riflessione, rinviene la sua genesi all'interno degli obiettivi che il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha attribuito al legislatore domestico, impegnandolo, pena la perdita dei condizionati benefici economici ivi previsti, a dirimere, con mirate riforme da anni (unanimente²) invocate dalla dottrina tributa-

¹ F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Cedam, Padova 1973.

² Per tutti, emblematico, F. MOSCHETTI, *Il nuovo processo tributario: una riforma incompiuta*, in *Il nuovo processo tributario*, a cura di L. Tosi e A. Viotto, Cedam, Padova 1999, p. 13, "«un aspetto di incompiutezza su cui siamo sempre più tutti d'accordo è quello legato alla mancanza di un giudice tributario professionale e selezionato secondo i criteri che sono richiesti per entrare nella magistratura civile, penale e amministrativa[...]. Perché mai nella materia tributaria non ci deve essere l'affidamento della giustizia a un giudice vero e proprio? Perché devono continuare ad esistere giudici tributari per la scelta dei quali non è richiesta alcuna prova che attesti la conoscenza del diritto tributario?» [...]

ria, quelle problematiche che attanagliavano la giustizia tributaria nel suo complesso. Per quanto qui attiene, si evidenzia che tra i plurimi interventi di carattere processuale volti a migliorare le *performance* della giustizia italiana nel suo complesso, l'impatto più rilevante sta proprio nella ridefinizione dell'organo giudicante nel rito tributario. La riforma scaturita è, ancora una volta, paradigmatica e rappresentativa dell'efficacia risolutoria che la spinta unionale ha saputo generare all'interno del nostro ordinamento tributario, sollecitando il legislatore nazionale ad affrontare temi complessi e storicamente (sostanzialmente) irrisolti della giustizia tributaria quali quelli relativi alla compiuta definizione della specialità del giudice tributario.

«Il contenzioso tributario, settore cruciale per l'impatto che può avere sulla fiducia degli operatori economici, anche nella prospettiva degli investimenti esteri risente fortemente delle criticità legate ai tempi della amministrazione della giustizia.»

Con questo *incipit*, il redattore del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) individua i nodi gordiani affettanti la giustizia tributaria, indicando i temi cardine della *riforma della giustizia tributaria* nel (i) rilievo di tale giurisdizione speciale (ii) non solo per imprese nazionali ma anche per i potenziali investitori esteri e (iii) ponendo un *focus* sull'efficienza della pubblica amministrazione nella gestione giudiziaria (ed i suoi indiretti riflessi scaturenti dal precedente punto ii).

Le criticità della giustizia tributaria, a detta dei redattori del Piano, non apparivano solo di natura quantitativa (e quindi condivise con la giustizia ordinaria):

«il contenzioso tributario è una componente molto importante dell'arretrato che si è accumulato dinanzi alla Corte di Cassazione», ma anche e soprattutto qualitativa, dato che «le decisioni adottate dalla Corte di Cassazione comportano molto spesso l'annullamento di quanto è stato deciso in appello dalle commissioni tributarie regionali: si è passati dal 52 % nel 2016 al 47 % nel 2020, con variazioni non particolarmente significative negli ultimi cinque anni.»

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, già nelle sue premesse, muoveva un vero e proprio attacco frontale al contenzioso, *rectius* processo, tributario: una critica rivolta sia ai gradi di merito (critica qualitativa alla solidità delle sentenze del grado di appello) che a quello di legittimità (critica quantitativa e temporale). Il Governo affidò ad una Commissione interministeriale³ tra il Ministero della giustizia ed il Ministero dell'economia e delle finanze l'incarico di svolgere - in poco tempo⁴ - attività non solo ricognitive e propositive ma anche precettive e di referto. La Commissione, composta al suo interno

³ Lo stesso Piano ne dà atto: «Il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha costituito una commissione di studio chiamata a elaborare proposte di interventi organizzativi e normativi per deflazionare e ridurre i tempi di definizione del contenzioso tributario. La commissione si avvale del contributo di qualificati esperti, provenienti da diverse categorie professionali: studiosi, giudici tributari del merito e della Corte di cassazione, componenti dell'organo di autogoverno della magistratura tributaria (Consiglio di presidenza della giustizia tributaria), rappresentanti dell'amministrazione finanziaria. Alla commissione è richiesto di presentare entro il 30 giugno 2021 una relazione contenente proposte e interventi che possano essere formalizzati in atti del Governo o del Parlamento, aventi ad oggetto sia la struttura della giustizia tributaria, sia il suo funzionamento.»

⁴ Sulle particolari modalità e tempistiche, si rinvia a G. MELIS, *La legge 130 del 2022: lineamenti generali*, in «Giustiziainsieme.it», Punto 1 del Saggio.

tanto dalla componente magistratuale quanto da quella accademica e professionale, ha trovato punti d'incontro e fatto emergere anche posizioni di (forte) divergenza relativamente ai percorsi da seguire ed alle soluzioni da prospettare. In tale cornice si è sviluppata la l. 31 agosto 2022, n. 130⁵, a mezzo della quale il legislatore ha operato una vera rivoluzione copernicana sulla specialità della giurisdizione tributaria, non prevista, a differenza delle altre, dalla Costituente. Il peculiare concetto di specialità della giurisdizione tributaria è stato centrale anche nell'evoluzione storica delle Commissioni tributarie (oggi Corti di Giustizia tributaria), nel riconoscimento e nella legittimazione della giustizia tributaria sovente alla ricerca di una adeguata copertura costituzionale, in più occasioni richiesta (e fornita) dalla Corte costituzionale.

Dipinta sino a ieri, a torto o a ragione, come giustizia sommaria o, in forma deteriore, di "serie B", in quanto affidata ad una magistratura sostanzialmente onoraria, questo giudice speciale (e ad oggi non ancora specializzato), in ragione della riforma, avrà l'occasione, si ritiene, di elevare la propria immagine e funzione e ciò per mezzo di una adeguata selezione (finalmente tramite pubblico concorso) e attraverso l'adeguata remunerazione dei giudici, aspetto necessario ed opportuno per pretendere e garantire non solo efficienza, ma anche efficacia e rispondenza alle esigenze dei cittadini-contribuenti ed in particolare delle imprese. Permane, lo si anticipa

⁵ Si vedano i primi commenti di M. LEO, *Sarà efficientata nell'immediato la giustizia Tributaria?*, in «il fisco», XXXIX (2022), pp. 3707ss. e prima ancora, di C. GLENDI, *Riforma della giustizia Tributaria: perché è a rischio di incostituzionalità*, in «Dir. e prat. Trib.», IV (2022), pp. 1357ss. e A. CARINCI, *Riflessioni a caldo sulla Riforma della giustizia Tributaria, in vista del suo (auspicato) avvio*, in «il fisco», XIII (2012), pp. 1207ss.

in chiave critica, la collocazione della giustizia tributaria nell'ambito delle strutture amministrative del Ministero dell'economia e delle finanze e per l'effetto, paiono pertanto ancora emergere quei profili di violazione del principio di terzietà ed indipendenza della figura del giudice tributario che non sono stati sanati dalla qui commentata riforma sebbene oggi, *rectius* domani, fortemente mitigati dall'introduzione di una congrua retribuzione dei magistrati e della loro selezione a mezzo concorso pubblico.

Pur a fronte di una riforma importante e – si ritiene – notevolmente migliorativa rispetto al pregresso assetto, gli aspetti critici e problematici non sono tuttavia di scarsa rilevanza giuridica; prova ne sia il fatto che su di essa si sono subito operati numerosi rilievi di natura costituzionale, in ultimo risolti con la sentenza della Corte costituzionale 14 novembre 2024, n. 204 (dep. 17 dicembre 2024). Come sopra esposto, nell'ambito delle numerose novità introdotte dalla l. 130/2022, il contributo si concentrerà quindi sulla disamina della figura del (nuovo) giudice tributario, operandosi una possibile prognosi degli effetti derivanti al sistema giustizia (tributaria) dall'introduzione di tale nuovo assetto.

2. Peculiarità del rito tributario e note criticità di ordine costituzionale.

È opportuno premettere, *in apicibus*, che la giustizia tributaria è oggi disciplinata dal d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545 per quanto attiene gli aspetti ordinamentali ed organizzativi e dal d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546⁶

⁶ Tali decreti delegati verranno integralmente sostituiti, in uno, dalla compilazione (d.lgs 14 novembre 2024, n. 175, rubricato "*Testo unico della giustizia tributaria*") prevista dalla Riforma fiscale.

relativamente alle regole di rito; in forma di norma di chiusura del sistema, poi, per quanto non disposto dal d.lgs 546/1992 e ove con esso compatibile, ad integrare l'impianto normativo sovviene l'automatica applicazione della più completa ed esaustiva disciplina prevista dal codice di procedura civile.

Il rito tributario è pensato come un processo snello, con un'istruttoria veloce e risolvendosi tendenzialmente in un'unica udienza di trattazione; è un processo impugnatorio, dispositivo, che si compone di due gradi di merito e, a differenza delle altre giurisdizioni speciali ove invece il giudizio di legittimità *ex* articolo 360 c.p.c. trova spazio solamente per motivi di giurisdizione, un ulteriore grado - seppur a critica vincolata - "pieno" di legittimità per tutti i motivi *ex* art. 360 c.p.c.⁷.

Si giudica "su atti" e decide un giudice atipico che fa fronte a una difesa tecnica⁸ anch'essa atipica: quello tributario è infatti l'unico processo ove non v'è una riserva di patrocinio per gli iscritti all'Ordine degli avvocati bensì possono patrocinare anche altri difensori (in particolare, gli iscritti agli Ordini dei Dottori commercialisti e Consulenti del lavoro ma anche, per determinate liti, ingegneri, architetti, geometri etc.) e tra questi, altresì, soggetti non ordinistici. L'organo giudicante opera, per le liti di valore superiore a cinquemila euro in forma col-

⁷ B.N. SASSANI, *Lineamenti del processo civile italiano*, Giuffrè, Torino 2021, p. 53, individua in tale caratteristica del processo tributario un suo profilo di ibridazione rispetto alle altre giurisdizioni speciali essendovi una "trasmigrazione" (nel terzo ed eventuale grado di giudizio) dal giudice speciale all'autorità giudiziaria ordinaria. Tale aspetto con la riforma qui commentata si acuisce considerato il "tetto di cristallo" rappresentato dall'impossibilità di accesso in Cassazione per i magistrati tributari.

⁸ La cui disciplina si rinviene nell'art. 12 del d.lgs 546/1992.

legiale ed è un giudice sostanzialmente onorario, che non svolge la sua funzione a tempo pieno essendo anche privo di una adeguata remunerazione.

Le Commissioni tributarie, ora denominate⁹ Corti di giustizia tributaria, si occupano, a mente dell'art. 2 del d.lgs. 546/1992 delle controversie aventi ad *oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati*¹⁰. Tuttavia, la nostra Costituzione non conosce e non menziona¹¹ la giustizia tributaria: accanto all'autorità giudiziaria ordinaria, a quella amministrativa, contabile e militare non v'è traccia del giudice tributario. Proprio questa lacuna sistemico-organizzativa ha posto inevitabili interrogativi da parte degli operatori del diritto sotto il profilo della legittimità costituzionale di questi organi giudicanti (e soprattutto sulla loro evoluzione) noto il divieto ex art. 102 co. 2 della nostra Carta fondamentale di istituzione di nuovi giudici speciali.

Da un punto di vista storico, si evidenzia come tali Commissioni preesistevano alla Costituzione ma avevano una funzione giustiziale ed amministrativa, paragiurisdizionale¹²: indipendenza e terzietà erano quindi, *ab origine*, manchevoli; da tale origine amministrativistica (e non giudiziale) segue l'anomalia, poi mantenuta, di consentire l'assistenza tecnica anche a soggetti non iscritti all'ordine professionale degli avvocati.

⁹ Anche il cambio di denominazione ha un suo peso e finalmente è stato abbandonato il termine Commissione che non era consono ad un organo giurisdizionale.

¹⁰ Per l'effetto, l'art. 9 c. 2 del c.p.c. che prevede, ancora, che «Il tribunale è altresì competente per le cause in materia di imposte e tasse» è da considerare incompatibile con il sistema attuale.

¹¹ Vedasi M. BASILAVECCHIA, *Funzione impositiva e forme di tutela – Lezioni su processo tributario*, Giappichelli, Torino 2013, p. 9 e ss.

¹² Così, B.N. SASSANI, *op. cit.*, p. 45.

Siamo quindi certamente di fronte ad un giudice di fatto speciale o *sui generis* che tuttavia non è stato istituito dopo l'entrata in vigore della Carta fondamentale e quindi, apparentemente "salvato" perché non profilata- si alcuna violazione del comma 2 dell'art. 102 Cost.

Tuttavia, *indipendenza, terzietà, autonomia, imparzialità*¹³, in qualche modo hanno sempre minato, anche solo in apparenza, l'autorevolezza dell'organo chiamato a giudicare le rilevanti controversie tributarie. Ciò posto, operando in modo discutibile sulla sesta disposizione¹⁴ transitoria e finale della Costituzione si è giunti a riconoscere la preesistenza quale organo giurisdizionale; anche operando tale forzatura interpretativa, la soluzione non appariva soddisfacente considerando che il termine quinquennale spirò inutilmente senza alcuna revisione e fu necessaria un'ulteriore ancora di salvataggio: considerare detto termine ordinatorio e non perentorio. Una prima vera riforma in chiave di giurisdizionalizzazione dell'organo giudicante si ebbe con il d.p.r. 26 ottobre 1972, n. 636 ma soprattutto con il d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 attualmente in vigore ed il collegato d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545 che espressamente disciplina l'ordinamento della giurisdizione tributaria.

¹³ Vedasi le note critiche di F. AMATUCCI, *Le principali criticità del contenzioso tributario alla luce del principio del giusto processo*, in *Diritto processuale tributario*, a cura di F. Amatucci, Giappichelli, Torino 2020, pp. 9-11 e nella stessa opera collettanea P. SELICATO, *L'attuazione dei principi di autonomia e imparzialità del giudice tributario nei recenti progetti di riforma dell'ordinamento della giustizia tributaria*, pp. 277ss. Altresì F. TESAURO, *Manuale del processo tributario*, V ed., Giappichelli, Torino 2021, pp. 8-11, F. PISTOLESI, *Manuale del processo tributario*, Giappichelli, Torino 2023, pp. 8-9.

¹⁴ Tale disposizione prevede che «Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.»

L'ondivago orientamento della Corte costituzionale qualificò le Commissioni prima come organi giurisdizionali¹⁵ e poi, dopo le prime critiche in punto di indipendenza, come organi amministrativi¹⁶ mentre, anticipandone i successivi approdi, il giudice di legittimità da tempo ne sosteneva la natura giurisdizionale¹⁷; dopo l'importante riforma tributaria degli anni Settanta che ancora costituisce l'architrave dell'attuale sistema tributario, la Consulta con un ulteriore *revirement* ne riaffermò la natura giurisdizionale¹⁸.

Il veloce richiamo al dibattito storico giurisprudenziale e dottrinario sulla natura dell'organo di giustizia tributaria evidenzia appunto quanto fossero note le criticità che attanagliavano la giustizia tributaria, chiaramente comprese e con grande fermezza sostenute dalla dottrina tributaristica da molti decenni¹⁹.

3. *Le crescenti pressioni politiche e l'indiretta spinta del PNRR.*

La principale anomalia, anche nella comparazione con le altre giurisdizioni speciali presenti nell'ordinamento era rappresentata da questo giudice *part-time*,

¹⁵ Corte cost., 18 gennaio 1957, n. 12 (e le seguenti C. cost. 41/1957, 81/1958 e 132/1963).

¹⁶ Corte cost., 6 febbraio 1969, n. 6 (e la seguente C. cost. 10/1969).

¹⁷ Cass. 21 giugno 1969, n. 2201.

¹⁸ Corte cost., 27 dicembre 1974, n. 287 e Corte cost., 23 aprile 1988, n. 144.

¹⁹ Si rinvia, per un *excursus* che testimonia anche alcune proposte di riforma del giudice tributario a G. MARONGIU, *Le commissioni tributarie tra consacrazione ufficiale e un ricordo dei loro grandi "conditores"*, in «Dir. e prat. trib.», I (2004); Id., *Le commissioni tributarie da giudice specializzato a giudice togato: una proposta*, in «Dir. e prat. trib.», IV (2009) ed al recente G. TINELLI, *L'evoluzione del sistema della giustizia tributaria*, in «Dir. e prat. trib.», III (2023), pp. 883ss.

non selezionato per concorso, onorario e dipende dal Ministero dell'economia e delle finanze, che per mezzo delle Agenzie fiscali è parte processuale necessaria nelle liti sui principali tributi. La spinta degli impegni unionali ha quindi dato slancio a tutti quei progetti di riforma che, nel corso degli anni, miravano a dotare la giustizia tributaria di un organo giudicante professionale e maggiormente adeguato.

Prima della riforma erano presenti ben sette disegni di legge e tutti avevano come caratteristica principale quello di voler scindere il legame del giudice tributario dal Ministero dell'economia e delle finanze: appariva financo inverosimile che un giudice chiamato a decidere dell'annullamento (o meno) dei provvedimenti autoritativi emessi dalle Agenzie fiscali, potesse far riferimento al medesimo Ministero e non al Ministero della giustizia ovvero alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Ciò, peraltro, in un sistema ordinamentale ove, il canone dell'indipendenza del giudice, risulta solennemente sancito dall'articolo 108 co. 2 della Carta fondamentale ma anche negli artt. 6 Cedu e 47 della Carta di Nizza: il giudice deve essere indipendente, ma deve anche apparire come tale.

Il disegno di legge cd. Vitali, affermava che «per attuare l'effettiva terzietà dei giudici tributari ai sensi dell'articolo 111, secondo comma, della Costituzione, è urgente sottrarre al Ministero dell'economia e delle finanze la gestione dell'organizzazione delle commissioni tributarie». Il disegno di legge cd. Nannicini si esprimeva in questi termini: «il punto fondamentale è costituito dall'esclusione del Ministero dell'economia e delle

finanze dalle competenze in materia di organizzazione e vigilanza della giurisdizione tributaria». La proposta cd. Romeo affermava che «è necessario quindi svincolare dal Ministero dell'economia e delle finanze la gestione e l'organizzazione delle commissioni tributarie»; in ultimo, le argomentazioni di Misiani: «si ritiene irrinunciabile distaccare l'organizzazione e la gestione dall'apparato giurisdizionale del Ministero dell'economia.»

Dopo le forti e trancianti prese di posizione, *bi-partisan*, sulla questione, irrompe sullo scenario, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tuttavia nel PNRR, va evidenziato, non si scorge uno specifico obiettivo di riformare il giudice. Sul tappeto, a cadenza regolare, riermergevano ipotesi volte a modificare l'assetto della giustizia tributaria ove, su schieramenti opposti v'era chi, nel rispetto dei vincoli costituzionali ma nell'intento di "elevare il livello" suggeriva il passaggio all'autorità giudiziaria ordinaria (con conseguente implementazioni di sezioni specializzate tributarie) oppure di investire della materia la Corte dei conti.

Una riforma pandemica²⁰ insomma, che ha inteso operare sia sui due gradi di merito, prevedendo l'introduzione dell'auspicato magistrato tributario professionale, a tempo pieno, di carriera²¹, selezionato per concorso.

Va ricordato e ciò non è secondario per comprendere la controversa e rapida genesi della l. 31 agosto 2022, n. 130, che questa è figlia di un momento storico carat-

²⁰ L'espressione è di G. MELIS, *op. cit.*

²¹ Benché, e questo rappresenta e rappresenterà un *vulnus*, la sua carriera sia limitata ai gradi di merito, posto che l'estensione ai laureati in economia all'accesso al concorso magistratuale ne ha vincolato il successivo e futuro approdo in Cassazione realizzando un cd. "tetto di cristallo".

terizzato da un governo dimissionario che subiva forti pressioni in ordine all'esecuzione delle "promesse" fatte all'Unione e contenute nel PNRR. L'epocale riforma del giudice e la necessità di ridurre l'arretrato in Cassazione ha anche visto l'introduzione di una (nuova ed ulteriore) definizione agevolata dei giudizi tributari ivi pendenti²².

4. Una rivoluzione copernicana: il magistrato tributario ex l. 130/2022.

La scelta non è stata (necessariamente) quella di creare *ex abrupto* una nuova figura bensì quella di potenziare la "quinta" gamba della giustizia, appunto quella tributaria, mantenendola funzionalmente ed organizzativamente "dipendente" dal Ministero dell'economia e delle finanze. L'organico della magistratura tributaria, a regime, sarà completamente rivisto e ridimensionato passando dagli oltre 2.800 giudici onorari *part-time* a "soli" n. 576 giudici professionali dei quali n. 448 per il primo grado e n. 128 per il secondo. L'implementazione e strutturazione di questa nuova giustizia tributaria avverrà (in una prima fase) anche per mezzo del consentito "transito" dei magistrati provenienti dalle altre magistrature: tale meccanismo però, che ha visto interessati solo n.22 Giudici su un totale di massimo n. 100 posti disponibili, in ciò evidenziando le criticità attrattive insite nella nuova architettura ordinamentale. Ad evidenziare un chiaro limite dell'intera riforma²³, si evidenzia come

²² Art. 5 della l. 31 agosto 2022, n.130.

²³ Una delle motivazioni di tale "vincolo" è rappresentata dalla necessità di apertura al concorso di selezione anche a lauree magistrali in economia e ciò per le necessarie competenze trasversali necessarie ad un collegio giudicante che sovente si trova ad affrontare i riflessi tributari delle scelte imprenditoriali involgenti il reddito d'impresa di derivazione contabile.

il tetto di cristallo posto dal riformatore e rappresentato dall'impossibilità, per i magistrati tributari, di poter accedere ai ranghi di Consigliere di Cassazione, dunque limitandosi la loro carriera verticale in magistratura, abbia sensibilmente inciso sull'insuccesso dell'iniziativa. Se già oggi la fase relativa al giudizio di legittimità²⁴ in materia di contenzioso tributario svolta dalla apposita sezione della Corte di Cassazione, oggettivamente oberata di ricorsi, non è in grado di far assolvere adeguatamente alla funzione nomofilattica necessaria per «garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge»²⁵, tale criticità si acuirà in futuro se l'assetto (pianta organica) non varierà consentendosi l'accesso alla sezione anche a quei magistrati operanti nelle sezioni di merito attraverso la loro "promozione". Esaurita la riserva concessa ai giudici tributari con il congegno del transito, l'accesso alla magistratura tributaria si avrà solo per mezzo di un concorso pubblico²⁶ per esami e composto da prova scritta ed orale. La prova scritta, a mente dell'art. 4 della l. 130/2022, consiste nello svolgimento di due elaborati teorici rispettivamente vertenti sul diritto tributario e sul diritto civile o commerciale, nonché in una prova teorico-pratica di diritto processuale tributario. La prova orale verte invece sulle seguenti materie: diritto tributario e diritto processuale

²⁴ Tra le modalità di attuazione, nel Piano si legge che "Per quanto riguarda lo smaltimento dell'ingente arretrato presso la Corte di Cassazione, il Piano agisce mediante strumenti già analizzati, come il rafforzamento delle dotazioni di personale e un intervento, mediante adeguati incentivi economici, segnatamente per il personale ausiliario. È inoltre in fase di elaborazione una proposta volta ad ampliare l'organico della Sezione tributaria della Corte di Cassazione."

²⁵ Art. 65 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12.

²⁶ Ex art. 106 Cost.

tributario, diritto civile e diritto processuale civile, diritto penale, diritto costituzionale e diritto amministrativo, diritto commerciale e fallimentare, diritto dell'Unione europea, diritto internazionale pubblico e privato, contabilità aziendale e bilancio, elementi di informatica giuridica e lingua straniera²⁷. L'inserimento della contabilità aziendale e del bilancio è di rilievo e conseguente all'elevata importanza, anche in termini di valore, che le controversie relative alle società di capitali e di persone rivestono nei giudizi tributari ed all'estensione del principio di derivazione rafforzata dell'imponibile fiscale dal reddito di impresa. In tale ottica segue anche l'estensione alla ammissione al concorso dei laureati magistrali in scienze dell'economia ed in scienze economico-aziendali; la tradizionale riserva prevista dai tradizionali concorsi magistratuali ai laureati in giurisprudenza viene quindi meno e fa cadere un importante tabù ampliando le opportunità lavorative dei giovani laureati. Ciò tuttavia comporta e genera, come anticipato, l'effetto che i nuovi Giudici tributari così assunti non potranno accedere alla Corte di Cassazione ingenerando meno *appeal* a tale carriera ed anche la futura e non remota problematica che i futuri giudici della sezione tributaria ivi affronteranno la materia tributaria, potenzialmente, per la prima volta²⁸.

La riforma gioca – e viene imperniata – sull'assunzione che una maggior qualificazione tecnico-professionale del giudice tributario, il suo impiego a tempo pieno e la sua remunerazione parificata agli altri magi-

²⁷ Indicata dal candidato all'atto della domanda di partecipazione al concorso a scelta fra inglese, spagnolo, francese e tedesco.

²⁸ Vedasi G. MELIS, *op. cit.*, punto 2.6.

strati ordinari faccia da contraltare all'ossimoro riferito all'indipendenza del giudice dipendente del MEF²⁹.

Ciò senza considerare che la riforma ha necessariamente previsto, oltre al concorso (oggi in itinere) dai tempi "biblici"³⁰, un non breve periodo transitorio onde far convivere gli attuali giudici tributari con (i) i magistrati che accetteranno il "transito" da altre magistrature e (ii) quelli che supereranno la selezione. Le criticità³¹, in punto di adeguatezza numerica ritengo possano essere temperate dalle nuove modalità di determinazione delle imposte introdotte in esecuzione della delega per la riforma fiscale (l. 111/2023) sia per le imprese di maggiori dimensioni (*cooperative compliance*) che per quelle di minori dimensioni (concordato preventivo biennale). Inoltre, anche i numerosissimi interventi condonistici di fine 2022 ed il giudice monocratico³² per le liti di minori dimensioni (ma elevata frequenza), ritengo debbano essere adeguatamente valorizzati in punto di adeguatezza³³ del numero individuato di giudici "a regime".

Il punto più critico, di carattere ordinamentale e più lungo respiro, tuttavia, non è stato risolto e riguarda la vicinanza, *rectius*, la dipendenza ed i contatti organici dei giudici (e del personale di segreteria) dal Ministero

²⁹ L'espressione è di F. TUNDO, *L'indipendenza del giudice dipendente del MEF, ossimoro di una riforma che gioca d'azzardo*, in «www.giustiziainsieme.it».

³⁰ Vedasi G. MELIS, *op. cit.*, punto 2.3.

³¹ Fortissime quelle di *ivi*, punto 2.1 e 2.3.

³² Sul punto, M. BUSICO, *L'introduzione del giudice monocratico*, in *Saggi di attualità fiscale*, a cura di M. Anesa, M. Busico e N.D. Latrofa, Ipsoa, Milano 2025, pp. 3ss. e M. ANTONINI, P. PIANTAVIGNA, *Giudice monocratico e conciliazione giudiziale: prime questioni problematiche*, in «Corr. Trib.», (XII), 2022, p. 1081 e ss.

³³ Si veda il recente I. CIMMARUSTI, *Liti con il Fisco, Corti senza Lavoro ma la Riforma delle sedi è al palo*, in «Il Sole 24 Ore», 20 gennaio 2025.

dell'economia e delle finanze. Sul punto, anche il ruolo del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria non appare sufficientemente incisivo a corroborare una riforma che rappresenta ad un tempo un importantissimo punto di arrivo e di partenza³⁴.

5. Le preesistenti criticità e la reazione muscolare dei giudici tributari.

Le criticità quindi permangono e per molti si accentuano: la forte dipendenza dal Ministero dell'economia e delle finanze, benché vi sia un organo di garanzia come il Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria, anch'esso riformato, rappresenta la principale dissonanza della riforma ordinamentale.

I diritti del contribuente quindi, saranno ancora compressi tra un magistrato dipendente dal MEF ed un articolo 81 Cost. la cui salvaguardia è competenza e responsabilità, *in primis* di detto Ministero; e ciò, in un Paese che nel 2025 ha superato la soglia psicologica, in valori nominali, di 3.000 miliardi di debito pubblico rappresenta un problema.

Dette criticità non hanno lasciato nemmeno il tempo al pacifico avvio della fase concorsuale (7 giugno 2024) che hanno trovato nei preesistenti giudici tributari l'espressione di una fortissima presa di posizione: una reazione muscolare chiara avverso la (discrezionale) scelta legislativa.

La Corte di Giustizia Tributaria del Veneto ed anche quella della Lombardia hanno rimesso alla Corte Costituzionale la legittimità di questa riforma; la Corte di Giustizia del Lazio, secondo grado, ha invece rimesso

³⁴ G. TINELLI, *L'evoluzione del sistema...*, cit., p. 934.

il tema alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea³⁵, assumendo toni molto aspri e critici così espressi nell'ordinanza di rinvio: «la giustizia tributaria è inquadrata nello stesso plesso ministeriale dell'amministrazione che emana gli atti da controllare».

Come previsto da autorevole dottrina³⁶ la novella apportata dalla l. 31 agosto 2022, n. 130 ha già palesato forti criticità applicative e di tenuta costituzionale.

La tanto auspicata ed attesa realizzazione di un giusto processo³⁷ tributario doveva forse osare di più e tagliare quel «cordone ombelicale inopportuno e da recidere»³⁸ rappresentato dal trilaterale rapporto MEF, giudici tributari ed Agenzie fiscali che sono parti necessarie nella maggior parte dei giudizi. L'assunzione diretta da parte del MEF, dei futuri magistrati, appare forse ancor più stridente con i principi di terzietà ed indipendenza della situazione ante-riforma e la dottrina prevalente ne suggerisce la modificazione appannaggio del Ministero della giusti-

³⁵ Per un primo commento all'ordinanza 11 aprile 2023, n. 660, L.R. CORRADO, *Alla Corte di Giustizia UE le rivendicazioni sindacali dei giudici tributari*, in «Ipsoa quot.», 21 aprile 2023.

³⁶ F. TUNDO, *Atti dell'audizione del 28 giugno 2022 avanti alle Commissioni riunite (2° giustizia e 6° Finanza e Tesoro in relazione al progetto AS 2636 in materia di giustizia e processo tributario)* così si esprimeva: «Intendo dire, per essere più preciso, che occorre prevenire ogni rischio che possa esporre la riforma ad un'«ipoteca» di illegittimità costituzionale, che ne annullerebbe gli effetti benefici, facendo precipitare il sistema della Giustizia Tributaria in un'incertezza del diritto che potrebbe durare anche molti anni.» Sul punto ancora F. TUNDO, *L'indipendenza del giudice dipendente dal MEF, ossimoro di una riforma che gioca d'azzardo*, in «giustizia-insieme.it», 12 luglio 2022 e F. TUNDO, *La materia prima della giustizia tributaria e i primi dubbi di costituzionalità*, in «GT-Giur. trib.», XII (2022), p. 987.

³⁷ F. PISTOLESI, *Il giusto processo*, in «Dir. e proc. Trib.», II (2022), pp. 223ss. Vedasi le pp. 239-240 per quanto attiene, in particolare, ai profili di terzietà ed imparzialità del Giudice tributario.

³⁸ F. TUNDO, *Atti dell'audizione...*, cit.

zia ovvero della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Frattanto, sull'indipendenza funzionale e strutturale che, lo si ricorda, deve essere anche apparente, è prontamente intervenuta la giurisprudenza di merito. Con la citata ordinanza 28 ottobre 2022, n. 408 la Corte di giustizia tributaria di I grado di Venezia ha rimesso, con parole altrettanto dure, alla Corte costituzionale l'intero impianto di riforma: «[l]'effetto di accentuazione del rapporto di dipendenza dei giudici tributari dal Ministero Economia e Finanze, titolare sostanziale dell'interesse oggetto delle controversie tributarie, determinato dall'entrata in vigore della Legge novellatrice n. 130 del 2022, in ingravescente contrasto con i principi costituzionalmente garantiti dell'indipendenza e dell'imparzialità dei giudici rispetto all'assetto normativo preesistente, che già appariva idoneo a pregiudicare la garanzia dei ridetti fondamentali principi in materia di giurisdizione».

L'ordinanza 21 febbraio 2023, n. 660 della Corte di Giustizia tributaria di II grado del Lazio, Sez. 12, ha invece rilevato contrasti con la normativa unionale e per l'effetto disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 TFUE per asserite discriminazioni generate dal diverso *status* e trattamento dei magistrati tributari ante e post riforma.

La continua e spasmodica ricerca di certezza del diritto, in particolare in quello tributario, è esigenza sentita da tutti i contribuenti ma in particolare dalle imprese italiane. È altresì elemento considerato rilevante da quelle estere in procinto di investire nel nostro Paese. L'epocale riforma ed evoluzione del giudice tributario ha posto le basi per un giudice tributario professionale, a

tempo pieno ed assunto per concorso. La rilevanza della materia trattata e le criticità qui succintamente esposte, ne suggeriscono tuttavia un suo inserimento, non più procrastinabile, nel testo costituzionale³⁹.

6. Conclusioni: la determinante spinta del PNRR e l'impulso ad un irrinviabile adeguamento della tavola fondamentale.

Ecco quindi che l'utilizzo della leva del PNRR, da un senso dispregiativo («ce lo chiede l'Europa») si è tramutata in un positivo sfruttamento della spersonalizzazione dei vertici UE perché, è noto, che riforme ordinamentali così importanti ed impattanti sovente muoiano sul nascere dovendo operare su determinati e determinanti apparati corporativi. L'Unione Europea ha fatto la sua parte, ha portato lo Stato italiano a proporre ed attuare una riforma epocale nella giustizia tributaria italiana.

L'Italia ora, a mio avviso⁴⁰, dovrebbe prontamente (ed autonomamente) cogliere l'occasione per attuare un'autoriforma costituzionale volta a costituzionalizzare, finalmente, questo magistrato tributario, svincolandolo dal Ministero dell'economia e delle finanze: è questo, a

³⁹ Sul punto il saggio di M. BASILAVECCHIA, *No man's land. La giustizia tributaria verso la costituzione*, Franco Angeli, Milano 2023; «L'Autore conclude auspicando che siano superate le difficoltà ad applicare l'ultima riforma del 2022 e che d'altra parte si progetti, in temi brevi, una ormai ineludibile collocazione in Costituzione del giudice tributario.»

⁴⁰ Si vedano le illuminanti osservazioni di C. GLENDI, *L'"inquietante aurora" della "prima" magistratura tributaria*, in «giustiziainsieme.it» in particolare con riferimento agli spunti sul giudizio avanti la Corte di cassazione. Sempre sul punto, l'interessante ipotesi di un ritorno al passato di E. MANZON, F. PISTOLESI, *Una "cassazione speciale" da affiancare alla cassazione ordinaria: brevi appunti sull'idea di una Corte di giustizia tributaria centrale*, in «giustiziainsieme.it»

mio avviso il necessario percorso che dovrà portarci da una riforma ad un'autoriforma costituzionale per così definitivamente superare tutte le problematiche che la novella pandemica ha lasciato irrisolte. La dichiarazione di inammissibilità delle questioni sollevate dai giudici di merito in ordine alla riforma qui commentata depone tuttavia nella direzione di un ulteriore e necessario passaggio evolutivo come da ultimo ben evidenziato nel *pamphlet* di Basilavecchia⁴¹.

⁴¹ M. BASILAVECCHIA, *op. ult. cit.*

Giacomo Antonio Lombardi
*Next Generation EU, PNRR e settore culturale:
profili critici dell'attuazione
e il caso di Wikipedia*

SOMMARIO: 1. Il contributo del *Next Generation EU* alla ripresa culturale. – 2. Il recepimento italiano: PNRR, PND e d.m. 161/2023. – 3. Il caso di Wikipedia e l'opposizione di Wikimedia Italia: profili critici e problematiche concrete del nuovo tariffario. – 4. Il d.m. 108/2024: parziali migliorie e prospettive di sviluppo.

1. Il contributo del Next Generation EU alla ripresa culturale.

L'impatto del *Next Generation EU* (NGEU) e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sulla ripresa culturale nel quadro post-pandemico offre numerosi spunti di riflessione. Il caso italiano emerge, in particolare, per alcune peculiarità normative le cui conseguenze si sono dispiegate sulla riproduzione di immagini di beni culturali statali a scopo commerciale, arrivando financo a coinvolgere la celebre enciclopedia *online* Wikipedia.

La pandemia da COVID-19 ha avuto effetti devastanti sul settore culturale e sul sistema economico

ad esso connesso: al 2020, infatti, il contributo delle industrie culturali e creative era attestato al 5.3% del PIL europeo (circa €10 miliardi) ed al 6.1% del PIL italiano (circa €6 miliardi)¹. Le misure del *lockdown* per prevenire la diffusione del coronavirus hanno indotto, secondo i dati UNESCO, ben il 90% dei musei a livello globale a dover osservare un periodo di inattività. A livello eurounitario, 23 Stati – inclusa l'Italia (*ex art. 2, lett. d*), del d.P.C.M. dell'8 marzo 2020) – hanno optato per la chiusura museale completa durante la prima ondata pandemica, mentre i rimanenti quattro (Bulgaria, Croazia, Finlandia e Svezia) hanno preso analoghe misure in autunno².

L'impossibilità di visitare fisicamente i luoghi della cultura e, soprattutto in Italia, l'assenza di una loro digitalizzazione³ – atta a fornire, tramite attività interattive in rete, non un sostitutivo dell'esperienza fisica ma quanto meno un suo "palliativo"⁴ – ha causato consistenti danni economici, con prospettive poco rosee per l'intero settore ed un percepito rischio di insormontabilità delle problematiche.

L'avvento del *Next Generation EU*⁵ ha permesso,

¹ A. MONTANINO, A. CARRIERO, C. DELL'AQUILA, L. RECAGNO, *Cultura e COVID-19: alcuni fatti stilizzati*, Cassa Depositi e Prestiti – Think Tank, Roma 2020, p. 2.

² *Museums around the world in the face of COVID-19*, a cura di F. Mairesse, UNESCO, Parigi 2020, pp. 4, 27-31.

³ Cfr. le *Statistiche culturali* pubblicate dall'ISTAT nel dicembre 2020.

⁴ D. BENEDETTI, *L'uso dei media da parte dei musei nell'era della pandemia Covid-19: criticità e potenzialità*, in «Media Education», XI, II (2020), pp. 199-205; nonché: E. QUERCI, E. PAVIONE, D. GRECHI, C. CACCIA, *L'attività museale ai tempi del virus SARS-CoV-2: strategie digitali per i musei*, in «Economia Aziendale Online», XII, II (2021), pp. 192-204.

⁵ Approvato dal Consiglio europeo con le Conclusioni n. 4 del 21

tramite l'innovativa emissione di debito comune da parte degli Stati membri, di dare il via ad una profonda ripresa europea in aree d'intervento predeterminate tra cui la trasformazione digitale⁶, cui ex art. 16 del Regolamento (UE) 2021/241 viene riservato almeno il 20% dei finanziamenti. Gli €806,9 miliardi investibili dagli Stati membri dovrebbero quindi condurre ad una "nuova" Unione europea: non identica rispetto al periodo pre-pandemico, bensì positivamente rinnovata con nuovi fondi e nuove possibilità⁷.

luglio 2020 ed istituito ufficialmente con il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, NGEU trova la sua base giuridica nell'art. 122, par. 2, TFUE, il quale statuisce che: «Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato».

Sulla struttura giuridica del NGEU si rimanda a: F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 81-104; N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo e F.S. Marini, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 1ss.; S. SILEONI, *Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza al Patto di stabilità*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», I (2025), pp. 80-81.

⁶ Ex art. 3 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio le aree d'intervento sono, oltre alla trasformazione digitale: «la transizione verde; [...] la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; la coesione sociale e territoriale; la salute e la resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; le politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze».

⁷ Politicamente tale obiettivo si esplica anche tramite il Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, il quale subordina l'accesso ai fondi del *Next Generation EU* al rispetto dello stato di diritto, elemento in progressiva erosione negli Stati del cd. Grup-

Si osserva come la trasformazione digitale non possa non concernere il settore culturale, al quale può comportare vantaggi non irrilevanti. La digitalizzazione del patrimonio culturale potrebbe, infatti, sia intervenire a favore di una maggiore conservazione di opere fragili e a rischio deperimento, preservandole per il futuro, sia garantire una loro fruibilità anche da remoto: si pensi ai *tour* virtuali organizzati da alcuni musei nella primavera del 2020, nell'ambito dell'apprezzata iniziativa #*MuseumFromHome*⁸.

A ben vedere, del ruolo fondamentale dell'industria culturale per la ripresa europea e dei profondi danni da essa subiti a causa della pandemia aveva già trattato la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen durante la presentazione del *Next Generation EU*⁹; nonostante ciò, negli atti fondamentali costituen-

po di Visegrád (di cui Polonia ed Ungheria, nell'autunno 2020, con il loro veto stavano per precludere l'entrata in vigore del NGEU). Sul tema, cfr.: F. FABBRINI, *Next Generation EU, op.cit.*, pp. 94-97; B. GUASTAFERRO, *Comunità di diritto, Unione di valori e condizionalità di bilancio: l'evoluzione del principio della Rule of Law nell'ordinamento euro-unitario*, in *Rule of Law come costituzionalismo*, a cura di T.E. Frosini, il Mulino, Bologna 2023, pp. 114-119; nonché, precedentemente: G. FIENGO, A. CIRCOLO, *Il rispetto della rule of law al tempo del COVID-19: gli inquietanti provvedimenti adottati in Ungheria e la nuova legge elettorale polacca*, in «Comparative Covid Law», 8 aprile 2020, in cui si arriva a suggerire «l'apertura di un dibattito sull'espulsione di uno Stato membro dall'UE» in caso di sistematica violazione dei valori fondanti (p. 5).

⁸ Tra i musei che vi hanno aderito si segnalano il Louvre di Parigi, il Prado di Madrid, l'Ermitage di San Pietroburgo e, in Italia, la Galleria degli Uffizi di Firenze ed il Museo Egizio di Torino.

⁹ Comunicazione 456 final della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 27 maggio 2020.

Sulle competenze culturali euronazionali si rimanda anche a: C. PESCE, *Cultura*, in G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea. Vol. II*, a cura di P. De Pasquale e F. Ferraro, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, pp. 462-467.

ti il NGEU di cultura sostanzialmente non si parlava¹⁰. La lacuna è stata poi colmata con l'implementazione del fondo *InvestEU* (attingente dal NGEU), di cui uno degli obiettivi è «la promozione del progresso scientifico e tecnologico, della cultura, dell'istruzione e della formazione»¹¹. A tal fine, pochi mesi dopo, le industrie culturali e creative sono state inserite tra i quattordici ecosistemi individuati dall'*Annual Single Market Report*¹², enunciando obiettivi e strategie per il settore.

Non è stata tuttavia prevista, neppure a seguito di tali modifiche, una quota minima di stanziamento dei fondi ad attività inerenti alla cultura, con possibile rischio di sottovalutazione. Sul tema è intervenuto il Parlamento europeo attraverso una risoluzione – atto non vincolante – chiedendo di destinare ad esso alme-

¹⁰ Gli unici accenni al settore culturale sono contenuti nel Regolamento (UE) 2021/241 al considerando 6 («Riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità possono rivelarsi controproducenti ai fini di una rapida ripresa») ed al punto 129 dell'Allegato VI sui campi d'intervento del dispositivo per la ripresa e la resilienza («Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale e dei servizi culturali»).

¹¹ Art. 3^{1d}) del Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021, modificante il regolamento (UE) 2015/1017 che aveva istituito il Fondo europeo per gli investimenti strategici (il cd. "Piano Jean-Claude Juncker").

Al considerando 6 si afferma esplicitamente che: «I settori culturali e creativi sono settori fondamentali e in rapida crescita nell'Unione, che possono svolgere un ruolo importante nel garantire una ripresa sostenibile e generano valore sia economico che culturale a partire dalla proprietà intellettuale e dalla creatività individuale. Tuttavia, le restrizioni ai contatti sociali messe in atto durante la crisi COVID-19 hanno avuto un forte impatto economico negativo su di essi».

Sul tema vd. anche: M. MODOLO, *Reinventare il patrimonio: il libero riuso dell'immagine digitale del bene culturale pubblico come leva di sviluppo nel post Covid*, in «Territori della Cultura», XLII (2020), pp. 210-217.

¹² Punto 4 dell'Allegato 3 dell'*Annual Single Market Report 2021* (SWD(2021) 351 final) del 5 maggio 2021.

no il 2% dei finanziamenti¹³, in ciò trovando il sostegno di oltre un centinaio di associazioni culturali diffuse in tutta l'UE¹⁴: ciononostante, l'effetto ottenuto non è stato quello sperato.

Dei 27 Stati membri, inizialmente soltanto 14 menzionavano esplicitamente il settore culturale nei propri PNRR, di cui solamente tre dedicavano ad esso almeno il 2% dei fondi: la Repubblica Ceca col 4%, l'Italia con il 2,1% e la Francia con il 2% esatto. La percentuale del 2% veniva tuttavia raggiunta a livello aggregato eurounitario, mobilitandosi dunque in tal senso circa 12 miliardi con la transizione digitale culturale quale obiettivo pressoché universalmente condiviso¹⁵.

Al luglio 2024, pur essendosi aggiunte Slovacchia e Finlandia nel novero delle nazioni investitrici circa il 2% del PNRR in cultura, la percentuale aggregata è scesa all'1,8%. Spicca, come esempio virtuoso, l'Italia, prima in Europa per fondi complessivi stanziati nel settore culturale con una percentuale d'investimento pari al 3,4% (€6.51 miliardi)¹⁶.

¹³ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 2020 sulla ripresa culturale dell'Europa (2020/2708(RSP)), punto 5: «invita la Commissione e gli Stati membri a destinare alle industrie e ai settori culturali e creativi, in funzione delle loro esigenze specifiche, almeno il 2% del dispositivo per la ripresa e la resilienza dedicato alla ripresa». Sul tema culturale è intervenuto, l'anno seguente, il seguente studio del Parlamento UE: *Cultural and creative sectors in post-Covid-19 Europe: crisis effects and policy recommendations*, Parlamento europeo, Lussemburgo 2021.

¹⁴ Firmatarie, nel dicembre 2020, del *Cultural Deal for Europe*, il cui obiettivo è porre le questioni culturali tra le massime priorità dell'agenda politica europea.

¹⁵ *Culture in the EU's National Recovery and Resilience Plans*, Culture Action Europe, Bruxelles 2021, pp. 4-7.

¹⁶ *Recovery and Resilience Scoreboard – Thematic analysis. Culture and Creative Industries*, Commissione europea, Bruxelles 2024.

A tali positivi profili si accompagnano, tuttavia, alcuni punti problematici riguardanti talune scelte effettuate dal Ministero della Cultura italiano che hanno suscitato critiche sia da parte del mondo accademico¹⁷ che di alcuni importanti *stakeholders* tra cui Wikimedia Italia, come si tenterà di verificare appresso. Pur prendendo atto degli apprezzabili sforzi ministeriali atti a metter ordine nella disciplina nazionale onde cogliere a pieno l'opportunità del *Next Generation EU*, sorgono dubbi sulle modalità scelte per attuare il tutto; lo "spirito" del NGEU, potenziale direttrice di fondo della riforma in ottica culturale, necessiterebbe di una concretizzazione diversa.

2. *Il recepimento italiano: PNRR, PND e d.m. 161/2023.*

Il PNRR italiano affronta la tematica della cultura nella Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo), Componente 3 (Turismo e

¹⁷ Sul tema si rimanda agli interventi dell'ex rettore dell'Università degli Studi di Foggia ed ex presidente del Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici Giuliano VOLPE, recentemente raccolti in: *Vulpis in fundo. Appunti, riflessioni e idee per l'archeologia*, EdiPuglia, Bari 2024, pp. 123ss., oltre che alla bibliografia ivi citata; cfr. anche: D. MANACORDA, *Un decreto inopportuno: appunti di un archeologo*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 225-232; G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici: una critica al modello proprietario*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», II (2023), pp. 143ss; nonché le altre fonti citate *infra* alla nota 28.

Vedasi inoltre il documento *A proposito del DM 11 aprile 2023, n. 161 che introduce nuovi criteri di tariffazione sulla riproduzione e il riuso di beni in consegna a istituti e a luoghi della cultura statali*, sottoscritto il 2 maggio 2023 da numerose associazioni di carattere scientifico-accademico fra cui l'Associazione Italiana Biblioteche (AIB), la Società Italiana per lo Studio della Storia Contemporanea, la Confederazione Italiana Archeologi, l'Associazione Nazionale Archivistica Italiana e l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca in Italia, e consultabile sul sito dell'AIB (<https://www.aib.it/wp-content/uploads/2023/05/Osservazioni-sul-DM-11-aprile-2023-n.-161.pdf>).

Cultura 4.0)¹⁸. Tra gli obiettivi generali emergono il «migliorare la fruibilità della cultura e l'accessibilità turistica attraverso investimenti digitali e investimenti volti alla rimozione delle barriere fisiche e cognitive al patrimonio», nonché «supportare la transizione digitale e verde nei settori del turismo e della cultura».

Nell'ambito d'intervento 1, «Patrimonio culturale per la prossima generazione», spicca l'investimento 1.1, «Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale», al quale è riservato mezzo miliardo di euro¹⁹.

Il 30 giugno 2022 il Ministero della Cultura (MiC) ha lanciato il Piano Nazionale di Digitalizzazione del patrimonio culturale (PND), con l'intento di utilizzare i fondi del *Next Generation EU* per indirizzare, verso il potenziamento dell'ecosistema culturale, quella transizione digitale resa necessaria dalle difficoltà pande-

¹⁸ Il PNRR è stato trasmesso dall'Italia alla Commissione europea il 30 aprile 2021 ex art. 18 del Regolamento (UE) 2021/241 ed approvato il 22 giugno 2021 con proposta di decisione d'esecuzione del Consiglio (COM(2021) 344 final). Sul tema, *ex multis*: M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale. Un tentativo di inquadramento giuridico*, in «Il Corriere giuridico», VIII-IX (2021), pp. 1025ss.; F. FABBRINI, *Next Generation EU*, *op.cit.*, pp. 105-128; R. DI CESARE, S. BONANNI, M. BOSCHI, *Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura*, in «Dossier del Senato della Repubblica», IV (2022), pp. 8ss.; G. CASALONE, A. SCIORTINO, I. MASSA PINTO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali*, *op.cit.*; T. GROPPI, A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, VI ed., G. Giappichelli Editore, Torino 2023, pp. 241-243; A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Il decreto-legge ai tempi del PNRR: verso una ordinaria straordinarietà*, in «Federalismi.it», XXIV (2024), pp. 156ss.; S. SILEONI, *La riforma del Patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in «Rivista AIC», III (2024), pp. 294ss..

¹⁹ G. IACCARINO, *I quattro macro-obiettivi del PNRR nei settori della cultura*, in «Economia della Cultura», I (2024), p. 91.

niche²⁰. Trattasi di un insieme di principi e linee guida generali atti a fornire a musei e luoghi della cultura un quadro operativo ed orientativo rivolto alla formulazione di una propria strategia digitale, elaborata poi singolarmente da ciascuno di essi in base alle specifiche esigenze.

La digitalizzazione del patrimonio culturale, fortemente incoraggiata dalle istituzioni europee²¹, permette di superare varie problematiche di natura tecnico-logistica, sia in un'ottica di preservazione dei beni per le future generazioni – *Next Generation*, appunto – sia sotto l'aspetto dell'inclusività (basti pensare a quei luoghi che, per le proprie caratteristiche storiche, sono inaccessibili alle persone con disabilità). In caso, inoltre, di nuova situazione emergenziale se ne potrebbe garantire una rinnovata fruibilità anche da remoto, mitigando quanto più possibile il danno economico.

Il PND si inserisce internazionalmente nel quadro della Convenzione di Faro del Consiglio d'Europa del 2005²², particolarmente ossequiando all'art. 14 che richiede di «sviluppare l'utilizzo delle tecnologie digitali per migliorare l'accesso all'eredità culturale».

²⁰ W. CHARRINGTON, S. STABILE, *La digitalizzazione di opere d'arte tra diritti d'autore e Codice dei beni culturali*, in *Il diritto e la fiscalità dei mercati internazionali dell'arte*, a cura di S. Stabile, Wolters Kluwer Italia, Milano 2024, pp. 310ss.; R. PELLEGRINO, *Strumenti giuridici per la digitalizzazione del patrimonio culturale*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», III (2024), pp. 251ss..

²¹ Raccomandazione della Commissione europea C(2021) 7953 final del 10 novembre 2021.

²² Convenzione quadro del Consiglio d'Europa (CETS n. 199) del 27 ottobre 2005, ratificata dall'Italia solo un quindicennio dopo con l. 133/2020.

Sul tema: L. GIANCRISTOFARO, V. LAPICCIRELLA ZINGARI, *Patrimonio culturale immateriale e società civile*, Aracne Editrice, Roma 2020, pp. 198ss..

Maggiori perplessità dottrinali²³ sono sorte, invece, a riguardo delle Linee guida n. 3 del PND sull'«acquisizione, la circolazione e il riuso delle riproduzioni dei beni culturali in ambiente digitale». L'atto, nel ricostruire la fattispecie normativa, suggerisce l'implementazione di un nuovo tariffario²⁴ per il riutilizzo commerciale delle immagini del patrimonio culturale, in linea con il discorso art. 108 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004, cd. "Codice Urbani")²⁵ i cui commi 3 e 3-*bis*²⁶ avevano, comunque, previsto la gratuità di talune attività quando «svolte senza scopo di lucro, per finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale».

Si tratta di una tematica estremamente complessa e dibattuta, riguardante profili inerenti al diritto d'autore e trascendenti la mera tutela dei beni. Varie esigenze, sia economiche che di ricerca, collidono tra di loro in un quadro variegato dal difficile districamento²⁷.

²³ *Ex multis*: G. SEMERARO, *Le immagini del patrimonio culturale: il punto di vista dell'Università*, in *Le immagini del patrimonio culturale. Un'eredità condivisa?*, a cura di D. Manacorda e M. Modolo, Pacini Editore, Pisa 2023, pp. 90-93; M. CROCE, *La digitalizzazione delle collezioni museali. Stato dell'arte e prospettive*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 188ss..

²⁴ All'epoca l'unico riferimento normativo a riguardo era rappresentato dal decreto ministeriale dell'8 aprile 1994, i cui corrispettivi in lire erano stati successivamente convertiti in euro.

²⁵ Su cui, generalmente: G. MARI, *Beni culturali*, in AA.VV., *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, pp. 231ss..

²⁶ Introdotto con d.l. 83/2014 e modificato con l. 124/2017.

²⁷ Per un quadro generale, non privo di spunti critici, cfr.: K. KURCANI, *La riproduzione dei beni culturali: la tutela del bene alla prova della liberalizzazione della sua immagine*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 146ss.; E. SACCHETTO, *La deriva proprietaria sull'uso*

L'intenzione di adottare un «tariffario unico ministeriale, volto a determinare il corrispettivo da esigere» onde «proteggere il patrimonio rappresentato dalle immagini, anche digitali, del nostro patrimonio culturale, attraverso un'adeguata remuneratività» è stata ulteriormente ribadita nell'atto d'indirizzo del MiC per il 2023 ed il triennio 2023-2025 (d.m. 8/2023). La ripresa culturale sarebbe dovuta quindi passare per una nuova strategia economica.

In tale ottica è subentrato il d.m. 161/2023, avvertato dalla dottrina maggioritaria²⁸ e dagli *stakeholders* di settore, oltre che oggetto di critiche da parte della Corte dei conti²⁹. Il decreto, *de iure* intervenuto su spinta del

delle immagini dei beni culturali: un boomerang nazionale, in «Arte e Diritto», I (2024), pp. 205-224.

²⁸ *Ex multis*: D. MANACORDA, *Un decreto inopportuno...*, cit., pp. 225-232; M. MODOLO, *Il d.m. 11 aprile 2023, n. 161: osservazioni e proposte*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 233-240; G. SCIULLO, *Il d.m. 161 del 2023: un'analisi giuridica*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 244-252; G. PIPERATA, *I beni del patrimonio culturale tra canoni e corrispettivi*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 255-257; G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici...*, cit., pp. 143ss.; R. CASO, *Il David, l'Uomo vitruviano e il diritto all'immagine del bene culturale: verso un'evaporazione del pubblico dominio?*, in «Il Foro italiano», VII-VIII (2023), I, pp. 2284ss.; G. VOLPE, *Vulpis in fundo, op.cit.*, pp. 123-129.

Minoritariamente in senso favorevole, cfr.: S. BAIÀ CURIONI, *Rompere lo specchio di Narciso. I diritti di immagine relativi al patrimonio culturale come occasione di imprenditorialità, autonomia e decentramento*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 203-207 (seppur non lesinando osservazioni critiche); M. CAMMELLI, *Canoni e corrispettivi per l'uso e la riproduzione dei beni culturali: prime riflessioni sul d.m. 161/2023. Note a margine*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 253-254; A. TARASCO, *Il costo delle immagini. La replica*, in «Atlante Trecani», 19 maggio 2023; A. MONDINI, *La tutela risarcitoria del diritto sulle immagini del patrimonio culturale pubblico*, in «Arte e Diritto», I (2024), pp. 184ss..

²⁹ Delibera n. 76/2023/G (*Gli esiti dell'attività di controllo svolta nell'anno 2022 e le misure consequenziali adottate dalle Amministrazioni*),

PND e dunque *ipso facto* del PNRR e del *Next Generation EU*, è sin da subito apparso invece in contrasto con ciascuno di essi, tanto da necessitare di essere modificato – *id est*, rettificato – dopo meno di dodici mesi con il d.m. 108/2024.

Nuovamente quindi, pur apprezzandosi l'intento ministeriale di impiegare NGEU e PNRR per la ripresa culturale, è stato evidenziato come le modalità di ciò fossero da rivedere.

Le criticità del d.m. 161/2023 sono meglio esplicabili attraverso la ricostruzione di alcune problematiche concrete emerse nei mesi successivi alla sua entrata in vigore, utilizzando come caso di studio Wikipedia e Wikimedia Italia.

3. Il caso di Wikipedia e l'opposizione di Wikimedia Italia: profili critici e problematiche concrete del nuovo tariffario.

Wikipedia e Wikimedia Italia (WMI) fungono da utile *case study* in quanto la prima è espressamente menzionata nel PND quale esempio di *crowdsourcing*, mentre la seconda – capitolo italiano della Wikimedia Foundation (WMF)³⁰, atta a sostenere in Italia l'enciclopedia *online* e gli altri progetti ad essa afferenti – è stata tra gli *stakeholders* consultati dal MiC nei mesi di stesura del Piano.

Il PND, nel delineare visioni e strategie per la

20 ottobre 2023, su cui cfr.: D. DE ANGELIS, *La Corte dei Conti torna a sostenere l'Open Access*, in «CreativeCommons.it», 29 novembre 2023; G. DORE, G. PRIORA, *The Spectre of Re-Fencing Off the Public Domain: Italian Copyright and Cultural Heritage Legal Scenarios*, in «GRUR International – Journal of European and International IP Law», LXXIII, XI (2024), pp. 1050ss..

³⁰ Sulle distinzioni tra Wikipedia, Wikimedia, Wikipedia in italiano e Wikimedia Italia sia consentito rinviare a: G.A. LOMBARDI, *Fondamenti di "WikiDiritto": l'autogoverno digitale di Wikipedia*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», IV-V (2024), pp. 676-685.

digitalizzazione culturale, richiama favorevolmente ed aderisce espressamente ai principi dell'*open access* e del coinvolgimento comunitario, riconoscendo il ruolo fondamentale degli enti locali nella diffusione e preservazione del proprio patrimonio artistico. Si tratta di capisaldi su cui si fonda anche Wikipedia, la cui esistenza e la cui missione di diffusione del sapere non sarebbero possibili senza il contributo di numerosi volontari che forniscono, su argomenti di loro conoscenza, contributi scevri di *copyright* e disponibili per ogni internauta.

La posizione finale di Wikimedia Italia sul tema denotava dunque apprezzamento per il lavoro in corso ma, al contempo, dubbi sulla prossima introduzione dei canoni per il riutilizzo commerciale delle immagini³¹, quest'ultimo tassativamente richiesto dalle licenze utilizzate dall'enciclopedia *online*. L'esclusione o l'onerosità del riutilizzo commerciale rappresentava e rappresenta un ostacolo difficilmente sormontabile e di dubbio beneficio. Alla digitalizzazione, secondo WMI, dovevano conseguire vantaggi per la diffusione della cultura e la ripresa del settore, non ulteriori limitazioni.

La normativa ministeriale che sarebbe stata di lì a poco implementata, introducendo l'anticipato tariffario sulla riproduzione a fini commerciali dei beni culturali statali, sarebbe quindi risultata in contrasto con le esigenze wikipediane e non solo. Le motivazioni sono di natura sia tecnica che giuridica e necessitano un rapido approfondimento.

³¹ Lettera aperta – Partecipazione alla consultazione sul Piano Nazionale di Digitalizzazione del Patrimonio Culturale (PND) da parte di Wikimedia Italia, siglata dalla Presidente di WMI Maria Iolanda Isabella Pensa il 15 giugno 2022.

Le immagini che accompagnano le voci di Wikipedia sono, salvo sparute eccezioni, preventivamente caricate sul progetto affine Wikimedia Commons³² attraverso una licenza *Creative Commons*³³. La licenza prescelta, come visto, deve necessariamente autorizzare l'uso commerciale dell'immagine: sorge qui il problema di fondo ed il contrasto con la disciplina italiana. Tutti i contributi sui progetti Wikimedia devono essere "liberi", ossia riutilizzabili senza restrizioni ed anche a scopo commerciale³⁴.

Non sono ammesse licenze non libere e, pertanto, non è possibile inserire foto scaricate da Internet senza preventivamente informarsi sulle rispettive autorialità. Nessuna violazione del diritto d'autore sarà accettata e, in caso di dubbio, si procederà ad avvisare l'utente caricante ed a rimuovere l'immagine dalla piattaforma.

Un *file* potrà dunque essere caricato su Wikimedia Commons o con licenza libera (è tendenzialmente l'autore a scegliere quale licenza concedere) o se in pubblico dominio. In Italia, *ex art. 25* della legge sul dirit-

³² Su Wikimedia Commons: A. FONTANA, E.E. BERTACCHINI, E. FERRARIS, *La fruizione delle collezioni digitali di beni archeologici. Un'esplorazione delle immagini su Wikimedia Commons*, in «@DigitCult. Scientific Journal on Digital Cultures», VII, II (2022), pp. 100-116.

³³ M. BALLERINI, M. DE PRA, B. INDOVINA, GL. PEDRAZZINI, *Informatica giuridica*, a cura di A. Clerici, Egea, Milano 2016, pp. 211-213. Le licenze accettate, oltre al dominio pubblico, sono la CC0 ("Nessun diritto riservato"), la CC BY (va riconosciuta l'attribuzione all'autore) e la CC BY-SA (va riconosciuta l'attribuzione all'autore e, in caso di riutilizzo del *file*, esso dovrà essere ricaricato con la medesima licenza).

³⁴ Tale concetto di "libertà" dei contenuti segue quanto enunciato dall'Iniziativa di Budapest del 2001 e dalla Dichiarazione di Berlino del 2003 sull'*open access* (sul tema: I. PENZA, *Lasciateci partecipare. Riutilizzo e disseminazione del sapere educativo, scientifico e culturale attraverso Wikipedia, i progetti Wikimedia e OpenStreetMap*, in «Rivista italiana di informatica e diritto», I (2023), pp. 90-91).

to d'autore (l. 633/1941)³⁵, un'opera diventa di dominio pubblico – ossia cessa il suo diritto d'utilizzazione economica – trascorsi settant'anni dalla morte del suo autore (o del suo ultimo autore, in caso di autorialità multipla).

Il Codice dei beni culturali prevede tuttavia, agli artt. 107-108, un diritto dominicale sulla riproduzione fotografica a scopo commerciale dei beni culturali anche in pubblico dominio³⁶, richiedendo un'autorizzazione da parte dell'autorità che ha in consegna i beni (es.: il comune). Quest'ultima ha diritto alla riscossione di un canone, precedentemente da determinarsi in base alla finalità della riproduzione ed alle modalità di essa. Non vige quindi in Italia "libertà di panorama"³⁷, situazione condivisa nell'UE soltanto con Grecia, Svezia, Lussemburgo e, parzialmente, Francia.

L'ente gestore del bene poteva comunque decidere di non richiedere alcun tipo di canone e rilasciare gratuitamente l'autorizzazione. Tale fattispecie è stata negli anni fortemente supportata da WMI per la realizzazione di *Wiki Loves Monuments* (WLM), il più grande concorso fotografico al mondo secondo il Guinness dei primati,³⁸ cui partecipano fotografie del patrimonio

³⁵ Su cui, *ex multis*: R. TAMIOZZO, *Per la tutela del patrimonio culturale. Indagine storica e analisi critica della vigente normativa*, Gange-mi Editore, Roma 2023, pp. 241ss..

³⁶ W. VACCARO GIANCOTTI, *Il patrimonio culturale nella legislazione costituzionale e ordinaria. Analisi, proposte e prospettive di riforma*, G. Giappichelli Editore, Torino 2008, pp. 238-241, 488-491; L. DI CERBO, *Lo statuto proprietario del bene culturale nell'epoca della sua riproducibilità digitale*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», III (2024), pp. 241-243.

³⁷ C. PIANA, *Open Source, Software libero e altre libertà. Un'introduzione alle libertà digitali*, Ledizioni, Milano 2018, pp. 73-81.

³⁸ Dal sito ufficiale, da ultimo consultato nel gennaio 2025: <https://www.guinnessworldrecords.com/world-records/largest-photography-competition>

culturale italiano caricate ogni anno su Wikimedia Commons nel mese di settembre³⁹. Nessun *file* riprodotto un bene statale poteva essere caricato senza l'autorizzazione, preferibilmente gratuita, dell'autorità detentrica del bene, inducendo quindi a ricercare accordi con i vari comuni per la possibilità di fotografare i monumenti nel loro territorio. Il successo del concorso WLM ha dimostrato come, nonostante le iniziali difficoltà, l'intento e gli sforzi venissero premiati⁴⁰, permettendo così la proliferazione globale su Wikipedia di immagini di alta qualità e "libere" del patrimonio culturale italiano.

La possibilità di canone zero è stata tuttavia espunta a seguito dell'entrata in vigore del d.m. 161/2023 e, particolarmente, del suo Allegato, comprendente le tariffe minime per l'uso di riproduzioni digitali di beni culturali statali ed escludendo ogni possibile gratuità in caso di loro riutilizzo commerciale. Tale circostanza ha causato problemi concreti sia per Wikipedia che per la ricerca,

³⁹ I. PENZA, *I beni visibili grazie a Wikipedia: Il concorso Wiki Loves Monument promuove il patrimonio pubblico raccogliendo fotografie e dati. Ma l'Italia sconta vincoli di copyright*, in «Il Sole 24 ORE», 18 marzo 2012; I. PENZA, *Wiki Loves Monuments*, in D. Manacorda, M. Modolo (a cura di), *Le immagini del patrimonio culturale*, op.cit., pp. 181-185.

Si segnala che il concorso aveva ricevuto nel 2012 il patrocinio da parte del MiC (allora MiBAC, Ministero per i Beni e le Attività Culturali), poi rinnovato nel 2020. Ulteriormente: «il Ministero della cultura italiano utilizza dati di Wikidata per arricchire di immagini il suo catalogo unico e le comunità di Wikimedia contribuiscono al lavoro del Ministero realizzando immagini di beni non ancora disponibili nel catalogo (come avvenuto durante la WikiGita in Calabria del 2022 in cui su richiesta di Wikimedia Italia è stato fornito dal Ministero un elenco delle fotografie particolarmente utili); il Ministero della cultura usa anche testi provenienti da Wikipedia per le sue schede dei beni» (I. PENZA, *Lasciateci partecipare...*, cit., p. 90).

⁴⁰ La Wikimedia Foundation ha lanciato il progetto GLAM (Gallerie, Biblioteche, Archivi e Musei) onde favorire le collaborazioni con enti ed istituzioni culturali, proficuamente implementato localmente da WMI.

conducendo ad una risoluta opposizione da parte di numerosi *stakeholders* tra cui, appunto, Wikimedia Italia.

Il decreto, pur nominalmente «tenendo conto» del PND, risultava muoversi in direzione discorde, non favorendo ma, al contrario, finendo per ostacolare la transizione digitale auspicata da NGEU e PNRR⁴¹.

Il testo del d.m. ha eliminato l'eterogeneità decisionale per introdurre un'elaborata compagine di coefficienti e di criteri di calcolo atti a stabilire, volta per volta, il canone minimo richiedibile dall'ente per l'autorizzazione alla riproduzione del bene in base al suo successivo utilizzo⁴². Rispetto al precedente decreto del 1994, è scomparso il riferimento alla gratuità in caso di monografie con prezzo di copertina fino a €0 e tiratura non eccedente le 2.000 copie, oltre che per tutte le pubblicazioni periodiche⁴³. I prezzi stabiliti andavano

⁴¹ Tale inversione di tendenza è sfociata in un'interrogazione parlamentare al Ministro della Cultura (atto Camera, interrogazione a risposta in commissione 5-00807 dell'8 maggio 2023).

Va inoltre segnalato che, già prima del PND, era intervenuta sul tema una risoluzione *bipartisan* della VII commissione permanente della Camera dei Deputati (*Sulla riproduzione dei beni culturali*, 16 giugno 2021), dettante principi assimilabili al PND e ben lontani da quelli successivamente ispiranti il d.m. (R. CASO, *Il David, l'Uomo vitruviano...*, cit., pp. 2284-2285).

⁴² M. BRANDO, *Il (caro) prezzo da pagare per le immagini dei beni culturali*, in «Atlante Treccani», 15 maggio 2023.

⁴³ In aperto contrasto con il PND e le sue Linee guida, proponenti sì l'eliminazione dei riferimenti a prezzi e tiratura ma col fine di rendere gratuita la pubblicazione di immagini di beni culturali statali in qualsiasi prodotto editoriale, non di renderle sempre e comunque a pagamento. Si affermava infatti nel PND: «L'attività editoriale può essere inclusa nella fattispecie del 'lucro indiretto' per l'inscindibile compresenza nel libro dell'elemento commerciale e di quello culturale, e quindi le immagini possono essere concesse, in linea generale, senza applicazione di canoni di concessione. Inoltre è opportuno sottolineare che nella stragrande maggioranza dei casi le richieste di utilizzo per fini editoriali pervengono non dagli editori ma dagli autori dei saggi e delle ricerche, che non traggono, com'è noto, alcun profitto dalla pubblicazione».

dal rimborso spese per i costi di riproduzione a ben oltre, con cifre potenzialmente esose per il singolo ricercatore o per una *non-profit* quale WMI, a ciò sommandosi le eventuali marche da bollo (due da €16 per ogni immagine richiesta)⁴⁴.

Ulteriormente, la normativa incanalava verso la creazione di una complessa burocrazia per il rilascio delle autorizzazioni, con costanti rimandi tra uffici e tempistiche inevitabilmente prolungate anche per cifre irrisorie. L'esito conduceva non a quella semplificazione amministrativa tanto agognata anche nello stesso PNRR (Riforma 2.2), bensì ad un ulteriore arzigogolo burocratico del tutto richiamante la camilleriana *Concessione del telefono* a Vigata⁴⁵.

⁴⁴ Si riporta, a titolo di esempio: «Trattandosi di pubblicazione *on line* e a stampa al di sotto delle 300 copie, si dovrà per ciascuna immagine pagare la tariffa con coefficiente 1 per ciascuna di queste forme di distribuzione. Si devono dunque aggiungere 12 euro per la pubblicazione nella versione *on line* e 12 euro per quella a stampa.

In totale, per un'immagine si devono pagare 32 euro di marche da bollo e 36 per ottenere e pubblicare il file, per un totale di 68 euro (risparmio l'indicazione del rimborso in francobolli per l'invio tramite raccomandata del decreto di concessione, evidentemente non essendo possibile inviarlo se non per *mail*, perlomeno tramite PEC, nonostante quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale). Il tutto potrebbe essere moltiplicato per ciascuna immagine, dal momento che queste possono provenire da diversi archivi, musei o altri enti statali. È ovvio che una cifra del genere è insostenibile per qualsiasi iniziativa *no-profit*» (A. BRUGNOLI, *Il d.m. 11 aprile 2023, n. 161 e il suo impatto sulla ricerca e sull'editoria: brevi note a margine di un caso studio di pubblicazione in Open Access*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), p. 210).

⁴⁵ A. CAMILLERI, *La concessione del telefono*, Sellerio Editore, Palermo 1998.

La similitudine è riportata in: G.A. STELLA, *Il calvario per due immagini (senza scopo di lucro): mail, marche da bollo e un contratto*, in «Corriere della Sera», 30 ottobre 2023. Nell'articolo è menzionata la vicenda dell'archeologa Piergiovanna Grossi (socia WMI) la quale, per pubblicare su una rivista gratuita in *open access* (*Padova e il suo territorio*) due fotografie da lei scattate di due documenti sull'oratorio del Montirone di

Un nuovo sistema la cui conseguenza primaria era, incidentalmente, la creazione di notevoli difficoltà per l'accademia e la ricerca, con potenzialmente spinose questioni economiche.

La mancata distinzione tra scopo commerciale e scopo di lucro, oltre ad ostacolare il caricamento di immagini su Wikipedia, impattava ed impatta direttamente su WMI e sul concorso WLM, avversando in tal modo le diverse iniziative atte ad aumentare la diffusione della partecipazione e della pubblicazione delle foto vincitrici. Accomunando in un'unica fattispecie tutte le finalità diverse dal "non commerciale" non si tengono in considerazione le fisiologiche differenze esistenti tra una *non-profit* quale WMI – alla quale, in quanto associazione di promozione sociale, lo scopo di lucro è vietato – e, invece, una multinazionale atta a sfruttare lucrativamente il patrimonio culturale italiano⁴⁶.

Abano Terme (PD) conservati all'Archivio di Stato di Venezia, ha dovuto intrattenere con la direttrice di esso un lungo carteggio burocratico culminato nella stipula di un contratto per il pagamento delle cifre dovute: €2, a cui aggiungere €32 di marche da bollo e €7,45 di affrancatura da spedire per la ricezione delle concessioni, rilasciate unicamente in copia cartacea.

⁴⁶ Come esempio di finalità commerciale (e non lucrativa) da parte di WMI si segnala il volume atto a raccogliere le 100 foto vincitrici nei primi dieci anni del concorso WLM: WIKIMEDIA ITALIA, *Wiki Loves Monuments [2012-2021]*, Ledizioni, Milano 2022.

Come esempi, invece, di riutilizzo lucrativo del patrimonio culturale italiano si segnalano i casi dell'*Uomo Vitruviano* di Leonardo da Vinci (Trib. Venezia, sent. del 22 ottobre 2022), soggetto di un *puzzle* della Ravensburger senza alcuna autorizzazione, e del *David* di Michelangelo Buonarroti, confrontato al modello Pietro Boselli sulla rivista *GQ* per lanciare una campagna pubblicitaria (Trib. Firenze, sent. del 20 aprile 2023): A. BARTOLINI, *Quale tutela per il diritto all'immagine dei beni culturali? (riflessioni sui casi dell'Uomo Vitruviano di Leonardo da Vinci e del David di Michelangelo)*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2023), pp. 138-145.

Ad onor di cronaca si segnala come il Tribunale di Stoccarda, con sentenza 17 O 247/22 del 14 marzo 2024, abbia invece dato ragione alla Ravensbur-

Ulteriore indesiderato effetto collaterale era la diffusa illegalità inconsapevole di chi, in buona fede ed ignorando la tortuosa disciplina ministeriale, scattava una foto ad un monumento statale e la caricava su Wikimedia Commons. Prevedendo tutte le licenze una possibilità di riutilizzo commerciale, il caricamento di un *file* senza il rilascio dell'apposita concessione ed il pagamento di un canone si configurava quale azione *contra legem*. La contribuzione su Wikipedia diveniva così passabile di sanzione.

Il d.m. 161/2023 è stato per tali motivazioni accolto negativamente dalla dottrina prevalente e dagli *stakeholders*, con anche la reazione della giurisprudenza lungi dall'esser positiva. La Corte dei conti, con Delibera n. 76/2023/G, ha difatti espresso critiche all'atto optando invece favorevolmente per l'*open access*, definito un «potente moltiplicatore di ricchezza non solo per le stesse istituzioni culturali [...] ma anche in termini di incremento del PIL». Viene inoltre riportato che «l'introduzione di un "tariffario" siffatto pare, peraltro, non tener conto né delle peculiarità operative del *web*, né del potenziale danno alla collettività da misurarsi anche in termini di rinunce e di occasioni perdute».

Peculiarità operative che si esplicano, nel caso concreto, in una rapidità e facilità di diffusione delle immagini del patrimonio che mal si concilia con onerosi tentativi di restringimento. La semplicità di caricamento

ger sul caso dell'*Uomo Vitruviano*, escludendola dal pagamento del canone: S. FERRAZZI, *La riproduzione a scopi commerciali di beni culturali pubblici: riflessioni sull'Uomo Vitruviano, tra Italia e Germania*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», III (2024), pp. 262-271 (sul tema si tornerà *infra* al par. 4).

di *file* con licenza che autorizzi il riutilizzo commerciale, pur non consentito, può con altrettanta semplicità condurre ad un'incontrollata ed incontrollabile proliferazione di violazioni in buona fede, soprattutto su Wikimedia Commons. Le caratteristiche del sistema rendono quindi i proposti sforzi di contenimento infruttuosi e poco applicabili.

Manca, in definitiva, quell'«analisi tecnologica del diritto»⁴⁷ sempre più necessaria – ma mai sufficientemente implementata – nello scenario giuridico odierno.

Scenario che oggi prevede ancora quella rinnovata figura ibrida dello «pseudo-*copyright*»⁴⁸, un diritto d'autore *sui generis* che si comporta come tale pur non essendolo, essendo le opere riprodotte in pubblico dominio. Un *copyright* fabbricato *ad hoc* a fini di remuneratività e che, anno dopo anno, non tiene conto dell'evoluzione tecnologica intercorsa. Se prima, infatti, riprodurre un bene culturale poteva comportare un rischio per l'integrità dell'opera (vedasi, ad esempio, l'art. 1072 del Codice dei beni culturali sui calchi per contatto, pratica ormai considerata anacronistica) e si poteva per-

⁴⁷ A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet tra poteri pubblici e privati. Tutela dei diritti e ruolo dell'antitrust in una prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, p. 17.

⁴⁸ S. ALIPRANDI, *Lo "pseudo-copyright" sui beni culturali: ecco perché è un problema tutto italiano*, in «Agenda Digitale», 13 luglio 2022. Si parla invece di «pseudo-proprietà intellettuale» in: R. CASO, *Il diritto umano alla scienza e il diritto morale di aprire le pubblicazioni scientifiche. Open Access, "secondary publication right" ed eccezioni e limitazioni al diritto d'autore*, in «Rivista italiana di informatica e diritto», I (2023), pp. 37-39.

Recentissimamente, in senso maggiormente positivo, cfr.: C. SAPPA, L. BOSSI, *Postcards from Italy – The Art of Controlling Images of Cultural Goods Better Than Copyright Could*, in «IIC – International Review of Intellectual Property and Competition Law», LVI, II (2025), pp. 7-20.

tanto immaginare una sorta di “indennizzo”, le odierne tecniche consentono di ottenere riproduzioni impeccabili senza pericolo alcuno⁴⁹.

Il riutilizzo commerciale di immagini di beni in pubblico dominio veniva così comunque sottoposto ad una certa onerosità, pur non essendovi alcun diritto d'autore da tutelare o alcun imprevisto da prevenire.

Il corrispettivo economico spettava e spetta, dunque, per un mero “diritto di riproduzione”, considerato dovuto dal MiC per ragioni di carattere ideologico più che effettivo; la circostanza è ulteriormente dimostrata dall'indiretto richiamo del d.m. (art. 2, comma 2) al concetto di “decoro”, espresso dalla richiesta verifica ministeriale di compatibilità della destinazione d'uso⁵⁰.

Il d.m. così come era redatto presentava profonde problematiche, sfociando financo, secondo certa dottrina, in sentori di incostituzionalità⁵¹. Il riferimento è soprat-

⁴⁹ Si esprime in tal senso anche: R. CASO, *Il David, l'Uomo vitruviano...*, cit., p. 2288.

⁵⁰ Previsto dall'art. 20 del cd. Codice Urbani a riguardo dei beni (e non delle immagini), esso – oltre a rappresentare una non indifferente forzatura giuridica (un «mostro giuridico», secondo: G. RESTA, *Le immagini dei beni culturali pubblici...*, cit., p. 150) – pone un'evidente limitazione di carattere ideologico dimostrata dalla subordinazione della concessione d'uso «alla previa verifica di compatibilità della destinazione d'uso della riproduzione con il carattere storico-artistico». Ben si potrebbe degenerare, seguendo il dettato del decreto, in una censura della libertà artistica che, se condotta in passato, avrebbe potuto bloccare sul nascere la *Gioconda* baffuta (L.H.O.O.Q.) di Marcel Duchamp o financo la discussa campagna #OpenToMeraviglia del Ministero del Turismo (come affermato in: G. VOLPE, *Se l'uso delle immagini è l'immagine del Paese*, in «Archeologia Viva», CCXXIII (2024), p. 80; sul tema anche: A. BRUGNOLI, *Il d.m. 11 aprile 2023, n. 161...*, cit., p. 210).

⁵¹ Sui dubbi di legittimità costituzionale, cfr.: *ivi*, pp. 209-210; D. MANACORDA, *Un decreto inopportuno...*, cit., pp. 226-227 (ove si segnala anche una possibile violazione dell'art. 41 Cost.).

In senso opposto, invece, cfr.: A. MONDINI, *La tutela risarcitoria...*, cit., pp.

tutto all'art. 9 Cost.: non si percepisce come il sistema creato, con i suoi intricati coefficienti ed i suoi esosi canoni imposti anche all'accademia, potesse effettivamente promuovere «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica». Al contrario, l'impianto studiato dal MiC risultava penalizzante ed imponeva costi anche eccessivi su un settore perennemente necessitante di supporto economico⁵². La ripresa culturale veniva accidentalmente osteggiata anziché favorita.

Ancora, la «previa verifica di compatibilità della destinazione d'uso della riproduzione» avrebbe potuto impattare e limitare il diritto di cronaca *ex art. 21 Cost.*⁵³, con rischi non astratti di censura. Se il rispetto del “decoro” può apparire coerente con il sesto comma sul «buon costume», perplessità sorgono su una valutazione discrezionale dalle vaghe delimitazioni che avrebbe potuto condurre al diniego d'utilizzo di un'immagine di un bene culturale statale in caso di inchiesta giornalistica sgradita al MiC.

È d'uopo inoltre considerare che le formalità burocratiche previste mal si conciliavano con i tempi celeri insiti nell'attività cronistica. Nel caso, infatti, di una notizia inerente ad un bene culturale statale, tra la richie-

182ss., il quale contrariamente afferma che «il potere dell'amministrazione di chiedere corrispettivi per ogni riproduzione a fini commerciali è giustificato ed anzi addirittura imposto alla luce dell'art. 97 Cost.».

⁵² Sull'art. 9 Cost., vd.: F. LUCREZI, *Arte, libertà e dignità nella Costituzione*, in *Cura e tutela dei beni culturali*, a cura di G.M. Esposito e F. Fasolino, CEDAM, Padova 2020, pp. 247ss.; G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico*, III ed., CEDAM, Padova 2023, pp. 145-146.

⁵³ Sull'art. 21 Cost.: R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XIX ed., G. Giappichelli Editore, Torino 2018, pp. 571-583; F. LUCREZI, *Arte, libertà e dignità...*, cit., pp. 249ss.; G. DE VERGOTTINI, T.E. FROSINI, *Diritto pubblico, op.cit.*, pp. 139-143.

sta della concessione dell'immagine del bene da parte del giornalista, il pagamento di quanto dovuto, la «verifica di compatibilità della destinazione d'uso» ed il rilascio della suddetta concessione è realistico ipotizzare che sarebbe trascorso un tempo sufficiente a rischiare la perdita d'interesse verso il fatto da parte della comunità. Il sistema risultava così insostenibile.

Venendo all'art. 33 Cost.⁵⁴, infine, vien da chiedersi se l'arte fosse effettivamente considerabile «libera» se la diffusione delle sue immagini – anche di beni in pubblico dominio – era soggetta a tali limitazioni.

Paradossalmente, l'apparato creato non riusciva neppure a perseguire il proprio scopo, essendo gli introiti minimi a fronte di costi burocratici non trascurabili. Tale circostanza era stata già prevista dalla Corte dei conti (Delibera n. 50/2022/G del 12 ottobre 2022) che, lodando le iniziative del PND, si opponeva invece alle «forme di ritorno economico basate sulla “vendita” della singola immagine», le quali «appaiono anacronistiche e largamente superate poiché, peraltro, palesemente antieconomiche»⁵⁵,

⁵⁴ Sull'art. 33 Cost.: G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Elementi di diritto dei beni culturali*, II ed., Editoriale Scientifica, Napoli 2019, pp. 23-28; F. LUCREZI, *Arte, libertà e dignità...*, cit., pp. 257-258; ma anche, sotto diverse prospettive: M. FALANGA, *Nuovo diritto scolastico. Analisi e profili*, Morcelliana Scholé, Brescia 2024, pp. 61ss.; nonché recentissimamente: A.M. NICO, *Autorità e libertà dell'arte*, in «Federalismi.it», VIII (2025), pp. 153-157.

⁵⁵ La Delibera riporta inoltre: «Lo stesso Codice dei beni culturali appare non pienamente adeguato a rispondere alle esigenze che la rivoluzione digitale ha introdotto anche nell'universo dei beni culturali; alcune prassi ormai consolidate e di larghissimo uso (come, ad esempio, il *download* di un'immagine da un sito *web* o lo *streaming* di contenuti digitali) non sono contemplate e, quindi, disciplinate. Inoltre, nel complesso mondo digitale delle piattaforme *social* che vedono circolare migliaia di immagini di beni culturali ogni giorno e dove la condivisione è un elemento imprescindibile, è spesso difficile stabilire il discrimine tra attività lucrative

come già ampiamente dimostrato dalla storia normativa⁵⁶.

Il Ministero, non seguendo né i dettami della Corte né i suggerimenti degli *stakeholders* emersi durante la redazione del PND, ha costruito un impianto dalla dubbia efficacia e foriero di diffusa insoddisfazione.

In definitiva la levata di scudi contro il d.m. 161/2023 è stata generale e condivisa, vedendo nei mesi anche il supporto, tra gli altri, dell'Associazione Italiana Biblioteche, del Consiglio Universitario Nazionale, della Conferenza dei Rettori e financo dell'Accademia dei Lincei. A fronte di ciò, dopo meno di un anno il MiC si è

e no, tra libero utilizzo per fini creativi e sfruttamento di un'immagine, tra divulgazione e manipolazione, tra un'immagine acquisita legittimamente o meno. L'impatto derivante dalla libera fruizione del patrimonio culturale digitalizzato trova sostegno in un ampio movimento di opinione a favore della completa liberalizzazione delle riproduzioni dei beni culturali, anche a fini commerciali. [...] Le trasformazioni radicali che il digitale ha prodotto nella nostra società invitano dunque ad abbandonare i tradizionali paradigmi "proprietary", in favore di una visione del patrimonio culturale più democratica, inclusiva e orizzontale».

⁵⁶ Già nel febbraio 1892, 193 anni or sono, l'art. 23 del "d.d.l. Pasquale Villari" proponeva l'introduzione di una tariffa sulla riproduzione fotografica dei beni culturali «di proprietà del Governo»; a seguito di ferme proteste da parte delle società fotografiche e di altri membri dello stesso Governo Starabba di Rudinì I, la disposizione fu presto cassata.

Nel 1902 venne invece promulgata la "legge Nunzio Nasi" (l. 185/1902), il cui art. 19 introdusse per la prima volta l'obbligatorietà di un pagamento da effettuare al Ministero della pubblica istruzione per la riproduzione di monumenti ed oggetti d'arte. Le conseguenze non furono, tuttavia, quelle sperate, con la relazione di una commissione ministeriale del 1906 che specificò come la nuova normativa si fosse rivelata dannosa per il sistema, dissuadendo i grandi fotografi dal riprodurre il patrimonio culturale italiano a favore di quello (gratuito) di altri Stati europei (come Spagna e Germania). Gli svantaggi risultavano ben maggiori degli introiti, giungendo pertanto all'abrogazione della tariffa con l. 364/1909.

Per approfondire l'evoluzione storica, cfr.: M. MODOLO, *Il canone di concessione sulle riproduzioni di beni culturali pubblici (1892-2023): un profilo storico-critico*, in D. Manacorda, M. Modolo (a cura di), *Le immagini del patrimonio culturale, op.cit.*, pp. 33-69; R. TAMIOZZO, *Per la tutela del patrimonio culturale, op.cit.*, pp. 22-26.

dovuto adoperare per tentare di ovviare a quanto negativamente emerso.

4. Il d.m. 108/2024: parziali migliorie e prospettive di sviluppo.

Il d.m. 108/2024 è quindi intervenuto in un quadro non facile ad undici mesi di distanza dal suo predecessore onde apportargli dei necessari correttivi, abrogando l'Allegato precedente ma facendo salvi gli effetti del decreto⁵⁷. Pur avendo operato delle parziali ed evidenti migliorie, con prospettive di sviluppo, restano indispensabili ulteriori modifiche al fine di porre rimedio a talune situazioni ancora previste.

La percezione di un inevitabile mutamento d'approccio appare essere ben chiara al MiC, che all'art. 3 del nuovo decreto statuisce che direttive di maggior dettaglio potranno essere successivamente adottate e che, soprattutto, vi sarà un «monitoraggio [...] anche in vista di una possibile revisione». L'intento, incontrovertibile, è di poter intervenire in caso di nuove critiche diffuse da parte di accademia e *stakeholders*; restano tuttavia dubbi sulle modalità attraverso cui tale monitoraggio sarà effettuato e sulle procedure da seguire.

Cominciando dagli aspetti positivi⁵⁸, si evidenzia

⁵⁷ P. LIVERANI, *Riproduzioni dei beni culturali statali: il nuovo Decreto Ministeriale 108/2024*, in «JLIS.it. Rivista italiana di biblioteconomia, archivistica e scienza dell'informazione», XV, II (2024), pp. 134-140; G. CALCULLI, *Il d.m. 21 marzo 2024, n. 108 del Ministero della Cultura: un passo avanti, un passo indietro*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2024), pp. 118-121; C. VIDETTA, *Le immagini dei beni culturali. Riflessioni a margine del dibattito*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2024), pp. 126ss.; G. VOLPE, *Vulpis in fundo, op.cit.*, pp. 131ss..

⁵⁸ P. GROSSI, *Nuove regole sulle riproduzioni dei beni culturali: saremo più libere e liberi di usarle?*, in «Arkivia – Wikimedia Italia», 18

come siano state reintrodotte, in aggiunta alle previsioni dell'art. 108, comma 3-*bis*, del Codice dei beni culturali, nuove ipotesi di riproduzioni e riusi gratuiti di beni culturali. Tra le otto fattispecie individuate, si segnala che non è previsto canone – bensì solo rimborso spese degli eventuali costi vivi – per attività riconosciute come di «carattere scientifico», divulgativo e/o didattico, per i cataloghi di tiratura inferiore alle 4000 copie, per le riviste scientifiche⁵⁹, per pubblicazioni in giornali e periodici nell'esercizio del diritto-dovere di cronaca e per le pubblicazioni in *open access*⁶⁰.

Si tratta, come evidente, di un ragguardevole miglioramento rispetto al decreto precedente, che penalizzava eccessivamente la ricerca scientifica tramite costi talvolta difficili da sostenere pur in assenza di scopo lucrativo. Si apre, comunque, uno scenario di ampia discrezionalità che potrebbe avere risvolti differenti a seconda del caso concreto: un'istituzione più "permissiva" potrebbe valutare diversi progetti come "scientifici", garantendo così la gratuità del canone; viceversa, altre potrebbero operare vagli ben più severi.

Ancora, l'autorità che ha in consegna il bene può, in alcuni casi (Sezione C), optare per una consistente riduzione o per il completo azzeramento del canone anche per attività non scientifiche, previo «il parere dell'orga-

aprile 2024.

⁵⁹ Non si può non segnalare la curiosa formulazione utilizzata: «le riproduzioni di beni culturali e il loro riuso per le riviste scientifiche e [enfasi aggiunta, ndr.] di Classe A di cui agli elenchi dell'ANVUR», come se le riviste di Classe A non fossero a loro volta *ipso facto* riviste scientifiche.

⁶⁰ Seppur sull'*open access* con i dubbi riportati in: P. LIVERANI, *Riproduzioni dei beni culturali statali...*, cit., p. 139.

no amministrativo di vertice del Ministero»⁶¹. Si tratta di un'ulteriore evoluzione rispetto al d.m. precedente, che contemplava solo «decurtazioni o sconti».

Tra le «Ipotesi particolari» della Sezione C emergono (lettera E) le «specificità territoriali» e le «opportunità di promozione del patrimonio culturale meno conosciuto». Trattasi di settori in cui il contributo di Wikimedia Italia e del concorso WLM possono risultare decisivi, avendo quest'ultimo appunto l'obiettivo di valorizzare, altresì attraverso sotto-concorsi locali, anche località e beni poco noti. A riprova di ciò, non mancano studi che confermano il positivo impatto che Wikipedia può avere sul turismo e sul numero di visitatori⁶².

Restano tuttavia in vigore alcuni aspetti critici del decreto precedente, come la presupposta obbligatorietà di richiedere una concessione d'uso – con conseguente pagamento di due marche da bollo da €6 per ogni immagine – anche in caso di canone non dovuto (*ex art.* 22 del d.m. 161/2023). Del medesimo comma sopravvive – nuovamente anche nel caso di canone pari a zero – la «verifica di compatibilità della destinazione d'uso della riproduzione», con tutte le problematiche ad essa inerenti⁶³.

⁶¹ Ma sulla complessa e recentemente riformata struttura del MiC si rimanda a: L. CASINI, *Le metamorfosi del Ministero della Cultura e le incongruenze dell'organizzazione amministrativa*, in «Aedon. Rivista di arti e diritto on line», II (2024), pp. 105-109.

⁶² M. HINNOSAAR, T. HINNOSAAR, M. KUMMER, O. SLIVKO, *Wikipedia Matters*, in «Journal of Economics & Management Strategies», XXXII, III (2023), pp. 657-669 (e la bibliografia ivi citata).

⁶³ Vd.: P. LIVERANI, *Riproduzioni dei beni culturali statali...*, cit., pp. 136-138; ove si commenta anche di come il carico di lavoro dei dipendenti del MiC, in spregio a quanto già statuito dalla Corte dei conti (nuovamente con Delibera 50/2022/G), verrebbe ulteriormente acuito dall'art. 2 del d.m. 108/2024 che impone di caricare sul sito ministeriale, nella sezio-

Permane il sistema tariffario basato sui coefficienti, seppur denotatosi farraginoso e di non facile utilizzo, con possibili nuovi prolungamenti burocratici ed ulteriore carico di lavoro sui dipendenti museali e/o ministeriali⁶⁴; al contempo mancano disposizioni di dettaglio sugli aspetti procedurali, consolidando quindi la prassi eterogenea diffusasi tra i vari enti⁶⁵.

Un'ultima nota riguarda perplessità di carattere tecnico: tra i "macroprodotti" introdotti dal d.m. 161/2023 sono state rimosse le scansioni, permanendo invece strumenti oramai desueti quali i microfilm. Il dubbio emergente è rilevante anche a livello economico, non essendo chiaro in quale "macroprodotto" siano confluite le scansioni (fotocopie? Microfilm? Immagini digitali?) con ragguardevoli differenze di prezzo⁶⁶. Ancora una volta si evidenzia la sempre più inderogabile necessità di un'«analisi tecnologica del diritto»⁶⁷ onde prevenire tali evitabili situazioni.

Prevenzione che, specificamente, ben potrebbe essere realizzata riaffermando il principio di collaborazione con esperti del settore ed utenti quotidiani, con-

ne "Trasparenza", tutti i provvedimenti di concessione rilasciati, con conseguenti «straordinari costi amministrativi e [...] carichi di lavoro che in questa maniera vanno a gravare sulla pubblica amministrazione».

⁶⁴ *Ibidem*; D. DE ANGELIS, *Il cammino verso l'Open Access in Italia*, in «Arkivia – Wikimedia Italia», 20 giugno 2024.

⁶⁵ Vi possono pertanto essere autorità estremamente rigorose sulle marche da bollo e di converso altre, come l'Archivio di Stato di Venezia, che richiamando l'art. 108, comma 3-bis, del cd. Codice Urbani e la disciplina precedente al d.m. 161/2023 (nello specifico le circolari 33/2017 e 39/2017 della Direzione Generale Archivi) hanno optato per l'esenzione della marca da bollo in caso di canone non dovuto (P. LIVERANI, *Riproduzione dei beni culturali statali...*, cit., pp. 136-137).

⁶⁶ *Ivi*, pp. 138-139.

⁶⁷ A. IANNOTTI DELLA VALLE, *Le regole di Internet*, op.cit., p. 17.

sapevoli delle problematiche concrete e depositari di proposte di risoluzione. Una piena consapevolezza dello svolgimento delle attività di ricerca non può che giovare nella redazione di norme su di essa, riducendo quanto più possibile l'eventuale discrepanza fra disciplina e dimensione concreta.

Il quadro che emerge, in definitiva, pur essendo visibilmente migliorato permane non dei più rosei. La disciplina ministeriale intercorsa nell'ultimo biennio si inserisce in uno scenario normativo che, pur avendo in precedenza gravi lacune e nonostante le positive premesse, non offre oggi quelle garanzie richieste a livello sia nazionale che, soprattutto, sovranazionale.

Le previsioni dei due decreti non appaiono, infatti, pienamente in linea con lo spirito ed i fini ultimi del PND, che non puntava ad acuire le restrizioni all'uso delle immagini dei beni culturali bensì a facilitarne la diffusione. L'introduzione di un tariffario unico, pur suggerita dalle Linee guida, avrebbe dovuto sì armonizzare le varie previsioni delle singole istituzioni ma non con le modalità intercorse. Auspicabilmente, il nuovo sistema avrebbe dovuto facilitare l'implementazione dell'*open access*, non creare gravosi oneri finanziari e burocratici all'accademia, alla cronaca ed a *stakeholders* come WMI, oltre che allo stesso Ministero.

I due d.m. del MiC non appaiono pertanto coerenti con la lettera del PND e, conseguentemente, neppure con le previsioni del PNRR e, più astrattamente, del *Next Generation EU*.

A livello eurounitario, ancora, le previsioni italiane risultano in contrasto con l'art. 14 della Direttiva (UE) 2019/790 (cd. Direttiva *Copyright*), che al contrario im-

pone l'*open access* ed esclude ogni soggezione al diritto d'autore al cessare di esso⁶⁸: ogni riproduzione di un bene sceso di *copyright* dovrà a sua volta essere in pubblico dominio. L'adattamento dell'art. 14 nell'ordinamento italiano con l'introduzione dell'art. 32-*quater* della legge sul diritto d'autore, tuttavia, fa salve le previsioni del cd. Codice Urbani e, *ipso facto*, lo «pseudo-*copyright*» ex art. 108. Contemporaneamente, pertanto, si richiede la non ulteriore soggezione al diritto d'autore quando scaduto, ma la necessità di corrispondere canoni per la riproduzione di beni entrati nel pubblico dominio: due fattispecie difficili da conciliare del tutto.

Il percorso normativo italiano procede in direzione opposta rispetto a quello eurounitario: se a livello UE si promuove convintamente l'*open access*, in Italia si tende ad apportare ulteriori ed anti-economiche restrizioni. Si prenda l'esempio della Francia, ove neppure esiste una "libertà di panorama" per i cd. *domaines nationaux* (art. L621-42 del *Code du Patrimoine*)⁶⁹ ma ove la riproduzione di beni culturali non più in pubblico dominio è libera e gratuita in numerosi musei, Louvre inclu-

⁶⁸ Art. 14 della Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019, rubricato «Opere delle arti visive di dominio pubblico»: «Gli Stati membri provvedono a che, alla scadenza della durata di protezione di un'opera delle arti visive, il materiale derivante da un atto di riproduzione di tale opera non sia soggetto al diritto d'autore o a diritti connessi, a meno che il materiale risultante da tale atto di riproduzione sia originale nel senso che costituisce una creazione intellettuale propria dell'autore». La Direttiva è stata recepita in Italia con d.lgs. 177/2021.

Sull'art. 14 si rimanda a: M. RICOLFI, *Le immagini del patrimonio culturale: illusioni perdute o nuove direzioni di marcia?*, in «Il diritto dell'informazione e dell'informatica», I (2024), pp. 1-13.

⁶⁹ La parte normativa del *Code du Patrimoine* è stata promulgata con *ordonnance* n° 2004-178, mentre l'art. L621-42 è stato introdotto con l'art. 75 della *loi* n° 2016-925.

so⁷⁰. Analogamente, nei Paesi Bassi, alcuni musei (tra cui il Rijksmuseum di Amsterdam) mettono a disposizione sul proprio sito immagini in alta qualità delle opere in pubblico dominio al proprio interno⁷¹. Germania e Spagna, inoltre, hanno operato un adattamento pressoché pedissequo dell'art. 14 della Direttiva, rispettivamente all'art. 68 dell'*Urheberrechtsgesetz*⁷² ed all'art. 72 del *Real Decreto-ley* 24/2021⁷³.

La normativa italiana, oltre a non trovare veri eguali altrove, risulta essere addirittura osteggiata dalle corti estere. Si pensi, ad esempio, a quanto statuito nel 2024 dal Tribunale di Stoccarda nell'appello del caso Ravensburger,⁷⁴ in cui è stata esclusa le perseguibilità di un cittadino straniero non conformatosi alla complessa regolamentazione italiana⁷⁵. Evinca ulteriormente l'impossibilità, per il MiC, di esigere canoni per utilizzi in Stati terzi, con le conseguenti difficoltà del caso.

Occorrerebbe che il modello italiano seguisse maggiormente i suoi omologhi europei, giungendo la comparazione ad un bilanciamento di valori vedente prevalere non motivazioni economiche bensì un accorato supporto alla cultura ed alla ricerca. Raccogliendo quanto di positivo tracciato con il PND (ma momen-

⁷⁰ C. UCCELLO, *Le concessioni d'uso delle immagini dei beni culturali: un'analisi comparata*, in «Arte e Diritto», I (2024), pp. 240-241.

⁷¹ G. GIARDINI, *La lezione dell'Europa sul libero riuso delle immagini*, in «Arkivia – Wikimedia Italia», 15 giugno 2023.

⁷² "Legge sul diritto d'autore", promulgata con *gesetz* 51/1965.

⁷³ C. UCCELLO, *Le concessioni d'uso delle immagini dei beni culturali...*, cit., pp. 237-239. Per un quadro più completo, cfr.: A. WALLACE, *Article 14 and the public domain - the state of play across Europe*, in «Europeana», 1° febbraio 2024.

⁷⁴ Trib. Stoccarda, sent. 17 O 247/22, 14 marzo 2024.

⁷⁵ P. LIVERANI, *Riproduzioni dei beni culturali statali...*, cit., pp. 137-138; cfr. anche, *supra*, nota 46.

taneamente accantonato), sarebbe d'uopo procedere al monitoraggio degli effetti del d.m. 108/2024 utilizzando nuovamente lo strumento delle consultazioni, coinvolgendo così *stakeholders* ed esperti del settore che più di tutti potrebbero porre in risalto aspetti critici e risvolti positivi dell'attuale disciplina.

Il modello vigente, pur migliorato nell'anno intercorso, rimane difficilmente sostenibile in un quadro in costante evoluzione sociale e tecnologica. L'*open access* sta conoscendo sempre più sostenitori e i suoi vantaggi sono oramai noti e riconosciuti anche dalle istituzioni.⁷⁶ Pur trascendendo dal pubblico dominio, permane di complessa accettazione l'implementazione di riforme che, lungi dal supportare la ripresa del settore culturale, lo infarciscano di canoni, tariffari e lungaggini burocratiche ottenenti vantaggi economici men che minimi.

Ulteriori modifiche rimangono necessarie per perseguire gli obiettivi declamati dal PND, in linea con NGEU e PNRR, ma al momento smentiti. Senza volersi sostenere l'abrogazione integrale del tariffario e dell'art. 108 del cd. Codice Urbani (pur in passato proposta in seno al Comitato Consultivo Permanente per il Diritto d'Autore)⁷⁷, alcune riforme potrebbero orientarsi maggiormente nell'auspicato senso della liberalizzazione delle riproduzioni dei beni culturali.

Si potrebbe principiare, ad esempio, dall'elimina-

⁷⁶ Si pensi, nuovamente, alla Delibera n. 76/2023/G della Corte dei conti del 20 ottobre 2023 e ai punti di essa già *supra* richiamati; ancora, si veda il soprammenzionato progetto GLAM di Wikimedia Italia, nonché l'adesione di molteplici comuni italiani al concorso WLM. Urge inoltre ricordare gli espressi riferimenti del PND ai principi dell'*open access*, pur in seguito non perseguiti.

⁷⁷ M. RICOLEI, *Le immagini del patrimonio culturale...*, cit., pp. 5-6.

zione delle concessioni in tutte le ipotesi in cui il canone non è dovuto: ciò comporterebbe un notevole alleggerimento burocratico ed una maggiore celerità nei tempi, al contempo evitando il pagamento – potenzialmente esoso, in caso di immagini multiple – delle marche da bollo.

Si potrebbe, inoltre, operare una netta distinzione tra scopo commerciale e scopo di lucro, onde poter favorire usi commerciali da parte delle *non-profit*. Ancor più nel particolare, si potrebbe risaltare concretamente il ruolo delle enciclopedie *online* senza scopo di lucro – espressamente menzionate all'art. 2 della Direttiva (UE) 2019/790⁷⁸ – come Wikipedia, il cui ruolo nella diffusione della conoscenza è sempre più affermato essendo stata anche, recentissimamente, riconosciuta quale “bene pubblico digitale” dalle Nazioni Unite.⁷⁹ Sulla scia di quanto proposto da Wikimedia Italia, tener conto delle specifiche esigenze di simili piattaforme anche a livello di immagini può contribuire a migliorare l'offerta gratuita del sapere.

Ulteriori miglierie sono quindi raccomandabili, a fini di coerenza con il dettato eurounitario e di sviluppo di una disciplina in perenne evoluzione. *Rebus sic stantibus*, quanto statuito non appare coerente con l'art. 14 della Direttiva *Copyright*, non appare in linea con le previsioni del PND, non appare seguire i dettami del PNRR e, pertanto, appare allontanarsi dai principi del *Next Generation EU*. Se l'intento è lo sviluppo di una “eredità culturale” per la prossima generazione, non si percepisce

⁷⁸ Nell'adattamento italiano all'art. 102-*sexies* del Codice dei beni culturali.

⁷⁹ *Wikipedia riconosciuta come bene pubblico digitale*, in «Adn-kronos», 17 febbraio 2025.

come a ciò giovi la limitazione della diffusione delle immagini del patrimonio culturale, potenzialmente limitate da canoni frutto di norme sempre più anacronistiche.

Si segnalano, nuovamente, possibili punti di contrasto con l'art. 9 Cost., seppur attenuati. Emerge l'intenzione di tutelare il «patrimonio storico e artistico della Nazione», ma la permanenza di tariffari di tale specificità continua a non conciliarsi pienamente con la promozione e «lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica». Si auspica, per il monitoraggio ministeriale del 2025, una revisione che possa seguire le direttrici fondamentali di livello costituzionale e sovranazionale.

La transizione digitale culturale va perseguita e non ostacolata, favorendo il potenziale impatto delle nuove tecnologie a fini di conservazione e diffusione del patrimonio culturale; favorendo, e non rinnegando, la fisiologica evoluzione tecnologica che ineluttabile progredisce sul suo percorso. Procedendo, in definitiva, orientandosi verso l'essere «integrati» e propositivi, e non «apocalittici»⁸⁰ e restrittivi.

La grande opportunità del *Next Generation EU* a favore della ripresa culturale è necessariamente da cogliere, particolarmente dall'Italia che ospita il maggior numero di patrimoni UNESCO al mondo. Limitare il riutilizzo delle immagini dei beni culturali per questioni di (scarno) profitto economico non si configura come la corretta via da percorrere, con il rischio concreto di veder sfumare possibilità quasi irripetibili.

Sarà pertanto necessario condurre nuove consul-

⁸⁰ Il riferimento è a: T.E. FROSINI, *Apocalittici o integrati. La dimensione costituzionale della società digitale*, Mucchi Editore, Modena 2021, pp. 7-9.

tazioni e rivedere le norme vigenti onde seguire gli impulsi del PND e lo “spirito” del NGEU, nella speranza che questo non diventi, per la digitalizzazione culturale, una reminiscenza di quello “spirito di Locarno” ormai giunto al suo centenario: una bellissima illusione di ripartenza, scarsamente concretizzatasi⁸¹.

⁸¹ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Vol. I. Dalla pace di Versailles alla conferenza di Potsdam, 1919-1945*, Editori Laterza, Bari 2015, pp. 61ss..

Autori

SERENA SILEONI è professoressa associata di diritto costituzionale, Università Suor Orsola Benincasa.

ANTONIO BORGHETTI è dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Brescia.

GINEVRA BRUZZONE è direttrice generale dell'Ufficio 1 della Struttura di Missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

MARCELLO D'AMATO è professore ordinario di Economia politica presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa.

DAVIDE DE LUNGO è consigliere parlamentare della Camera dei deputati.

MARIANNA DI STEFANO è dottoranda di ricerca presso l'Università Ca' Foscari di Venezia.

ROSALBA FAMÀ è dottoressa di ricerca e research fellow del Bocconi Lab for European Studies presso l'Università commerciale Luigi Bocconi.

ALDO IANNOTTI DELLA VALLE è docente a contratto di Giustizia costituzionale e dottore di ricerca presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa.

GIACOMO ANTONIO LOMBARDI è dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa.

LUCA MARIANTONI è dottore di ricerca presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e borsista di ricerca presso il CNEL.

NICOLA ROSSI è professore ordinario di Economia politica presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

CHIARA SAGONE è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Catania.

Finito di stampare a Napoli nell'ottobre 2025
presso l'Area University Press
dell'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa