



DIRITTO COSTITUZIONALE

N. 2 AGOSTO 2022 VOL. V

GIUSEPPE DI GASPARE, ALDO SANDULLI *La nuova governance economica e l'impatto sull'assetto istituzionale europeo e nazionale* - ALESSANDRO NATO, MARTA SIMONGINI *Innovazioni e criticità nel rilancio del processo di integrazione attraverso l'economia e la moneta* - MAURIZIA DE BELLIS *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità* - ELISABETTA TATÌ *Il Programma InvestEU e la Banca europea degli investimenti nella governance economica europea* - VALERIO BONTEMPI *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive* - ANGELO LALLI *Effetti istituzionali e strutturali dell'espansione dei golden powers* - LUNA ARISTEI *Il Ministero della Transizione Ecologica e la sostenibilità dello sviluppo economico* - EMANUELE GUARNA ASSANTI, GIACOMO DI MARTINO *La Cassa depositi e prestiti quale asset strategico per lo sviluppo economico nazionale* - CRISTINA FASONE *L'Ufficio parlamentare di bilancio e il ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti nell'Unione oggi* - PAOLO ROSSI *Il contrasto a crisi e criticità del sistema bancario nell'Eurozona e in Italia* - ANTONIO DAVOLA *L'AGCM e i rapporti di interdipendenza con la Commissione europea: riflessioni sul ruolo delle Autorità Nazionali della Concorrenza a partire dalle evoluzioni normative e giurisprudenziali nel mercato digitale* - MICHELA TRESCA *La trasformazione digitale nel settore energetico: strumenti di regolazione e nuovi attori*

POSTE ITALIANE SPA - SPED. IN ABB. POST. - D.L. 353/2003 (CONV. IN L. 27/02/2004 N. 46) ART. 1, COMMA 1, 008 MILANO
FRANCOANGELI S.R.L. - VIALE MONZA 106 - 20127 MILANO - II QUADRIMESTRE 2022

 **FrancoAngeli**
La passione per le conoscenze

€ 31,50 (R148.2022.2)

ISSN 2611-2590



DIRITTO COSTITUZIONALE

N.2 VOL. V
AGOSTO
2022

RIVISTA QUADRIMESTRALE

N. 2 AGOSTO 2022 VOL. V

DIRITTO COSTITUZIONALE

Le nuove istituzioni dell'economia

a cura di
Giuseppe Di Gaspare e Aldo Sandulli

FrancoAngeli

DIRITTO COSTITUZIONALE

N.2 VOL. V

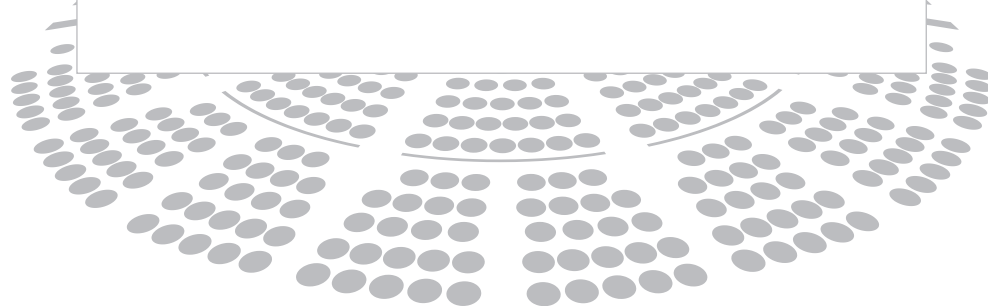
AGOSTO

2022

RIVISTA QUADRIMESTRALE

Le nuove istituzioni dell'economia

a cura di
Giuseppe Di Gaspare e Aldo Sandulli



FrancoAngeli



DIRETTORE

Roberto Bin (*Università di Ferrara*)

COMITATO DI DIREZIONE

Massimo Cavino (*Università del Piemonte Orientale*)

Omar Chessa (*Università di Sassari*)

Fulvio Cortese (*Università di Trento*)

Salvatore Curreri (*Università di Enna*)

Gianmario Demuro (*Università di Cagliari*)

Giovanni Di Cosimo (*Università di Macerata*)

Giuseppe Di Gaspare (*Università LUISS Guido Carli - Roma*)

Alessandro Mangia (*Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano*)

Alessandro Morelli (*Università di Messina*)

Giovanni Pitruzzella (*Corte di Giustizia dell'Unione Europea*)

Aldo Sandulli (*Università LUISS Guido Carli - Roma*)

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby (*SciencesPo, Paris*); Francisco Balaguer Callejón (*Universidad de Granada*);

Sergio Bartole (*professore emerito nell'Università di Trieste*); Daniela Bifulco (*Consigliere di*

Cassazione); Armin von Bogdandy (*Max Planck Institute for Comparative Public Law and*

International Law in Heidelberg); Marta Cartabia (*Università di Milano-Bicocca*); Mario Pilade

Chiti (*Università LUISS Guido Carli di Roma*); Ricardo Luis Chueca Rodríguez (*Universidad*

de La Rioja); Pasquale Costanzo (*Università di Genova*); Antonio D'Andrea (*Università di*

Brescia); Daria de Pretis (*Università di Trento*); Jean-Philippe Derosier (*Université de Rouen*);

Tomas Font Llovet (*Universitat de Barcelona*); Alexander Grasse (*Justus-Liebig-Universität*

Gießen); Peter J. Leyland (*emeritus from London Metropolitan University*); Massimo Luciani

(*Università di Roma La Sapienza*); Michela Manetti (*Università di Siena*); Otto Pfersmann

(*Ecoles des Hautes Etudes en Sciences Sociales*); Roberto Romboli (*Università di Pisa*); Antonio

Ruggeri (*Università di Messina*); Sandro Staiano (*Università di Napoli Federico II*); Michel

Troper (*professeur émérite à l'Université Paris X*); Nicolò Zanon (*Università di Milano*)

REDAZIONE

Marco Bassini (*Università Bocconi*); Chiara Bergonzini (*Università di Macerata*); Lucilla

Conte (*Università del Piemonte Orientale*); Fabio Ferrari (*Università di Verona*); Massimiliano

Malvicini (*Università del Piemonte Orientale*); Simone Mallardo (*Università del Piemonte*

Orientale); Giacomo Menegus (*Università di Macerata*)

CONTATTI: redazioneircost@gmail.com

SEDE: c/o FrancoAngeli s.r.l, Viale Monza 106 - 20127 Milano

COMITATO DI REDAZIONE

Anna Alberti (*Università di Sassari*); Giuseppina Barcellona (*Università di Enna*); Marco Betzu

(*Università di Cagliari*); Angela Cossiri (*Università di Macerata*); Flavio Guella (*Università*

di Trento); Andrea Lollo (*Università Magna Graecia di Catanzaro*); Giuseppe Monaco

(*Università del Sacro Cuore di Milano*); Simone Penasa (*Università di Trento*); Michela Tresca

(*Università di Roma "Tor Vergata"*)

La Rivista è soggetta ad una accurata procedura di valutazione (double blind peer review process) attraverso la piattaforma OJS; i revisori sono scelti in base alla specifica competenza. L'articolo viene inviato in forma anonima.



Le nuove istituzioni dell'economia

Sommario

<i>Giuseppe Di Gaspare, Aldo Sandulli</i> Editoriale – La nuova <i>governance</i> economica e l'impatto sull'assetto istituzionale europeo e nazionale	p.	5
<i>Alessandro Nato, Marta Simoncini</i> Innovazioni e criticità nel rilancio del processo di integrazione attraverso l'economia e la moneta	»	11
<i>Maurizia De Bellis</i> Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità	»	31
<i>Elisabetta Tati</i> Il Programma InvestEU e la Banca europea degli investimenti nella <i>governance</i> economica europea	»	50
<i>Valerio Bontempi</i> L'amministrazione centrale alla prova della <i>governance</i> per il PNRR: attualità e prospettive	»	63
<i>Angelo Lalli</i> Effetti istituzionali e strutturali dell'espansione dei <i>golden powers</i>	»	77
<i>Luma Aristei</i> Il Ministero della Transizione Ecologica e la sostenibilità dello sviluppo economico	»	102

<i>Emanuele Guarna Assanti, Giacomo Di Martino</i> La Cassa depositi e prestiti quale <i>asset</i> strategico per lo sviluppo economico nazionale	p.	128
<i>Cristina Fasone</i> L'Ufficio parlamentare di bilancio e il ruolo delle istituzioni fiscali indipendenti nell'Unione oggi	»	149
<i>Paolo Rossi</i> Il contrasto a crisi e criticità del sistema bancario nell'Eurozona e in Italia	»	168
<i>Antonio Davola</i> L'AGCM e i rapporti di interdipendenza con la Commissione europea: riflessioni sul ruolo delle Autorità Nazionali della Concorrenza a partire dalle evoluzioni normative e giurisprudenziali nel mercato digitale	»	184
<i>Michela Tresca</i> La trasformazione digitale nel settore energetico: strumenti di regolazione e nuovi attori	»	199

Innovazioni e criticità nel rilancio del processo di integrazione attraverso l'economia e la moneta*

Alessandro Nato, Marta Simoncini**

Abstract: Nel corso della pandemia le istituzioni europee si sono impegnate a promuovere la coesione economico-sociale e scongiurare la crisi delle economie europee attraverso l'adozione di misure atte a favorire la ripresa economica. Questo contributo si propone di analizzare tre diversi aspetti dell'intervento dell'UE nell'economia. In primo luogo, viene esaminato il modello di *governance* previsto nel contesto del cd. Next Generation EU *package*. Vengono, quindi, analizzati i meccanismi di condizionalità che subordinano l'accesso ai finanziamenti al rispetto di diversi obiettivi di *policy* europei. Infine, si esamina il ruolo della BCE nella promozione della coesione.

Title: *Innovations and criticalities in the relaunch of the integration process through economic and monetary integration.* During the Covid-19 crisis, European institutions aimed at the promotion of social-economic cohesion and economic recovery. This article aims to analyse three different aspects of the EU intervention in the economy. Firstly, it examines the governance of the so-called Next Generation EU package. Secondly, it focuses on the conditionality mechanisms that shape access to resources to the pursuit of European policy goals. Thirdly, the article analyses the role of the ECB in the promotion of cohesion.

Keywords: Crisi Covid-19, Next Generation EU, governance economica, PEPP, meccanismi di condizionalità; Covid-19 crisis, Next Generation EU, Economic governance, PEPP, Conditionality mechanisms.

1. Introduzione

Durante la pandemia è emerso con chiarezza come l'intero arco delle istituzioni europee si sia impegnato a promuovere la coesione economica e sociale per uscire dalla crisi pandemica e scongiurare il dissesto delle economie europee. La profonda riforma nel sistema della *governance* economica europea è suscettibile di modificare strutturalmente il ruolo dell'UE nell'economia. La misura principale di questo cambiamento è rappresentata dal

* Articolo presentato il 05-04-2022; accettato il 21-05-2022.

** *Alessandro Nato* - Luiss Guido Carli; *Marta Simoncini* - Luiss Guido Carli. Questo contributo è frutto della comune riflessione degli autori. Tuttavia, Alessandro Nato ha redatto i paragrafi 1, 2 e 4, mentre Marta Simoncini i paragrafi 3, 3.1 e 5.

programma di finanziamenti previsto nel cd. *Next Generation EU Package* (NGEU). Si tratta di un insieme complesso di regolamenti e decisioni, tra le quali assume particolare rilievo il Regolamento (UE) 2020/2094¹, che determina la dotazione finanziaria del NGEU, nonché l’allocazione delle risorse tra i diversi fondi che compongono il programma. Tale strumento è complementare al dispositivo per la ripresa e la resilienza, il c.d. *Recovery and Resilience Facility* (RRF), adottato con il Regolamento (UE) 2021/241² sulla base dell’art. 175 TFUE, che disciplina la coesione economica, territoriale e sociale nell’UE e stabilisce in dettaglio le forme e le modalità attraverso le quali gli Stati membri possono accedere e utilizzare le risorse del nuovo dispositivo.

Nel complesso, gli interventi del NGEU ammontano a 750 miliardi di euro, che si aggiungono al quadro del bilancio pluriennale dell’Unione³, con l’obiettivo di supportare la ripresa e rendere più resiliente l’economia dell’UE. Il programma, diviso tra prestiti e sovvenzioni, viene interamente finanziato attraverso l’emissione di obbligazioni sui mercati finanziari da parte della Commissione, che costituiscono debito comune europeo. Le obbligazioni saranno ripagate a partire dal 2028 attraverso il bilancio dell’UE, essenzialmente mediante l’introduzione di nuove risorse proprie⁴. Le modalità di raccolta e pagamento del debito hanno indotto la dottrina a identificare nel NGEU un vero punto di fuga, atto a spingere l’ordinamento sovranazionale in una direzione comune ai sistemi fiscali federali e a superare l’originaria asimmetria tra ambito economico e ambito monetario⁵. L’UE acquisisce anche la capacità di stabilizzare il ciclo macroeconomico, intervenendo con risorse aggiuntive per una crescita economica sostenibile e l’occupazione tra gli Stati membri⁶.

Accanto agli interventi di politica economica, tuttavia non sono mancati significativi interventi di politica monetaria non convenzionale della BCE. Sulla scia di precedenti provvedimenti di questo tipo, la BCE ha

¹ 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.

² Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

³ Regolamento (UE) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

⁴ Decisione (UE) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea e che abroga la Decisione (UE) 2014/335.

⁵ F. Fabbri, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, il Mulino, Bologna 2022, pp. 17-18.

⁶ Ivi, p. 99.

dimostrato di prendere sul serio la sua responsabilità istituzionale nel processo di integrazione, favorendo non soltanto la stabilità monetaria, ma anche la coesione.

Il complesso di tutti questi interventi attraverso un sistema di *governance* innovativo mira ad attribuire alla UE la leadership della ripresa economica dopo la pandemia. Questo articolo si propone di analizzare tre diversi aspetti del nuovo intervento dell'UE nell'economia. In primo luogo, rilevano le modalità di adozione degli strumenti anticrisi e, in particolare, l'utilizzo che è stato fatto del metodo comunitario⁷. A differenza della crisi economico-finanziaria precedente che ha prodotto effetti asimmetrici⁸, infatti, la pandemia ha riguardato tutti gli Stati Membri, provocando conseguenze economico-sociali suscettibili di aggravare le differenze lasciate dalla gestione intergovernativa della crisi economica precedente. Tuttavia, il procedimento decisionale mette in evidenza rilevanti problemi di coordinamento e due significative anomalie: da un lato, il ruolo chiave giocato dal Consiglio europeo nell'adozione del NGEU e, dall'altro, l'esclusione formale del Parlamento europeo dal processo decisionale.

Il secondo aspetto rilevante riguarda la subordinazione dell'accesso ai finanziamenti al rispetto di diversi obiettivi di policy stabiliti nel programma europeo. Sebbene il rigore del controllo sul rispetto delle

⁷ Come regola generale, le decisioni dell'UE sono adottate attraverso il metodo comunitario, che prevede l'uso della procedura legislativa ordinaria (*ex art. 294 TFUE*). Il metodo comunitario è caratterizzato da: il diritto esclusivo della Commissione europea di avviare una legislazione; il potere di co-decisione tra il Consiglio e il Parlamento europeo, e l'uso del voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio. Si oppone al metodo intergovernativo di funzionamento utilizzato nel processo decisionale, soprattutto per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune e gli aspetti della cooperazione giudiziaria e di polizia. Questo metodo è caratterizzato dai seguenti elementi principali: il diritto di iniziativa della Commissione è condiviso con i paesi dell'UE o limitato a specifiche aree di attività; il Consiglio europeo, esplicitamente menzionato nel trattato di Lisbona, svolge spesso un ruolo fondamentale; il Consiglio generalmente delibera all'unanimità; il Parlamento europeo ha un ruolo puramente consultivo. Inoltre, accanto a questi due metodi troviamo quello sovranazionale che non prevede una formale partecipazione dei rappresentanti degli Stati membri, e vede prendere la decisione direttamente dall'istituzione europea (es. istituzione PEPP da parte della BCE).

⁸ Sul punto v. C.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4, 2015, p. 703. Sul metodo intergovernativo, si v., S. Fabbrini, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 9, 2013, pp. 1003-1029.

condizionalità e la loro efficacia siano ancora tutti da verificare, il sistema creato dal NGEU assurge a strumento di *governance* interna all'UE. Attraverso diversi meccanismi di condizionalità compresenti, il programma di finanziamenti definisce un nuovo modello di solidarietà tra Stati membri e orienta il contenuto delle politiche pubbliche nazionali al perseguimento degli obiettivi di *policy* europei.

Infine, nello scenario della ripresa, la promozione della coesione economico-sociale diviene obiettivo di *policy* comune alle diverse istituzioni europee, anche con esiti parzialmente inediti. La trasversalità dell'obiettivo è particolarmente rilevante ai fini della comprensione del programma non convenzionale di acquisto di obbligazioni sul mercato da parte della Banca centrale europea (BCE), il cd. *Pandemic Emergency Purchase Program* (PEPP). Tale programma consolida una nuova interpretazione della missione istituzionale della BCE e apre nuove prospettive di sistema sul ruolo delle istituzioni europee nell'economia.

Dall'analisi di questi tre differenti aspetti – coordinamento istituzionale, sistema delle condizionalità e promozione della coesione economica e sociale – emerge la tensione verso una potenziale trasformazione dell'intervento dell'UE nell'economia, che da soggetto regolatore del mercato interno si propone come guida dell'economia in funzione non soltanto anti-crisi, ma per il perseguimento di interessi pubblici europei di lungo periodo. Il contributo esamina, quindi, il coordinamento istituzionale all'interno del NGEU (paragrafo 2), i meccanismi di condizionalità (paragrafo 3 e 3.1) e, infine, le misure di coesione adottate della BCE e il suo ruolo nella ripresa post-pandemica (paragrafo 4). Il paragrafo 5 conclude sintetizzando i risultati principali dell'analisi.

2. Il modello della *governance* nel NGEU: il problema del coordinamento

Nell'adozione del NGEU si registrano due principali anomalie relative alla partecipazione delle diverse istituzioni europee nella decisione sull'esborso di somme così significative non soltanto per il superamento della crisi, ma potenzialmente anche per la ridefinizione della direzione di sviluppo dell'economia europea. La prima riguarda il ruolo preponderante ricoperto dal Consiglio europeo durante i negoziati e nella fase di proposta del NGEU. Da un lato, esso ha assunto il ruolo di promotore del processo legislativo attraverso una proposta dettagliata contenuta nelle sue conclusioni della riunione

del luglio 2020. Dall'altro, il Consiglio europeo ha garantito e monitorato l'adozione di tali proposte di regolamento⁹.

La seconda anomalia riguarda l'esclusione formale del Parlamento europeo dal processo di adozione del regolamento che istituisce il c.d. NGEU, attraverso la scelta dell'art. 122 (2) TFUE come base giuridica. Tale articolo consente di attuare misure solidali dal punto di vista finanziario tra gli Stati membri se uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da crisi causate di calamità naturali o da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. In queste situazioni, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il Consiglio dovrà solo informare il Parlamento della decisione presa. Tuttavia, l'esclusione del Parlamento europeo rappresenta una criticità se si considera il fatto che il Regolamento (UE) 2020/2094 istituisce un corposo *budget* aggiuntivo al Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, che eccede di gran lunga la dotazione del budget annuale UE, per il quale il Parlamento europeo possiede un potere di co-decisione. La scelta di non coinvolgere l'assemblea europea potrebbe essere giustificata dalla necessità di agire rapidamente ed evitare procedure decisionali complesse¹⁰. Resta il fatto che il ruolo di controllo del PE sul NGEU è ridotto rispetto al controllo ordinariamente svolto sul bilancio UE.

In questo contesto, il ruolo principale nella *governance* dell'erogazione dei fondi è giocato dalla Commissione, in forte cooperazione con il Consiglio. La *governance* del c.d. RRF prevede che i piani nazionali per accedere ai fondi devono essere presentati nel quadro del Semestre europeo e la decisione finale è presa dal Consiglio¹¹. Gli Stati membri, infatti, devono presentare il proprio piano di ripresa economica e resilienza in pieno allineamento con il Semestre europeo per accedere ai fondi che saranno distribuiti tra il 2021 e il 2023¹². La Commissione europea è incaricata di valutare se i piani nazionali siano in linea con

⁹ M. Dawson, F. de Witte, *Constitutional balance in the EU after the euro-crisis*, in *Modern Law Review*, Vol. 73, No. 4, 2013, p. 830; E. Bressanelli, N. Chelotti, *The shadow of the European Council: Understanding legislation on economic governance*, in *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3, 2016, p. 509.

¹⁰ B. De Witte, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, cit., p. 671.

¹¹ A. Cordewener, *The COVID-19 Crisis: An Opportunity for EU Budget and Tax Reform*, in *EC Tax Review*, Vol. 29, No. 6, 2020, p. 259.

¹² Art. 3, let. a), Regolamento (UE) 2021/241. Cfr. T. Tridimas, *Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?*, in *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, Vol. 16, No. 1, 2020, p. VIII.

gli obiettivi del c.d. RRF e se essi contribuiscano ad affrontare efficacemente tutte o una parte significativa delle sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese membro¹³.

La Commissione europea approva i piani nazionali previo parere del Comitato Economico e Finanziario, che si esprime anche sul raggiungimento delle tappe fondamentali e degli obiettivi fissati per ciascun piano nazionale. Questo riferimento al Semestre europeo e al coordinamento delle politiche di bilancio nel contesto dell'Unione economica e monetaria è formulato con molta cautela¹⁴. In pratica, la Commissione fornisce orientamenti generali sulla preparazione di tali piani e discute bilateralmente con ciascuno Stato membro le proposte inserite nei piani nazionali di ripresa e resilienza. Così facendo, la Commissione può orientare i piani all'effettivo rispetto delle raccomandazioni specifiche per Paese.

La valutazione della Commissione deve essere approvata dal Consiglio, in quanto le decisioni effettive di assegnazione dei fondi agli Stati membri beneficiari sono adottate dal Consiglio¹⁵.

Dopo gli esborsi iniziali a seguito dell'approvazione dei piani nazionali, la Commissione esaminerà nuovamente se gli Stati membri rispettano i traguardi e gli obiettivi fissati in precedenza. Su tale base il Consiglio può adottare ulteriori decisioni di attuazione, liberando rate aggiuntive dello strumento. Per quanto riguarda l'aspetto delle verifiche e dei controlli, gli Stati membri dovranno riferire trimestralmente, sulla base delle scadenze previste dal Semestre europeo, sui progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi indicati dagli impegni di riforma assunti con i Piani nazionali¹⁶.

Oltre che nell'adozione del pacchetto NGEU, il ruolo del Parlamento europeo risulta piuttosto ridotto anche nell'allocazione dei fondi. Il suo coinvolgimento, infatti, è previsto soltanto nel quadro dell'attività di valutazione e controllo svolta dalla Commissione. Inoltre, il Parlamento europeo partecipa al "dialogo di ripresa e resilienza", in base al quale la commissione competente del Parlamento europeo può convocare la Commissione ogni due

¹³ Si v. art. 19 (3) let. b), Regolamento (UE) 2021/241. Si v., per approfondire, M. De Bellis in questo fascicolo.

¹⁴ B. De Witte, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, cit., p. 676.

¹⁵ F. Costamagna, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in Aa.Vv., *Atti convegno AISDUE*, n. 3, 2021, p. 42.

¹⁶ F. Bilancia, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2021, p. 58.

mesi per discutere lo stato di avanzamento del c.d. RRF¹⁷. Questo dialogo si ispira al “dialogo economico” instaurato nel contesto della *governance* economica dell’UE riformata durante la crisi dell’euro¹⁸. Inoltre, l’accordo interistituzionale che accompagna il nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 contiene ulteriori disposizioni per il coinvolgimento del Parlamento europeo nelle entrate destinate al NGEU¹⁹.

Sebbene il NGEU rappresenti un passo avanti nell’evoluzione della *governance* economica europea perché aggiunge il coordinamento verticale tra le politiche economiche e i bilanci alla sorveglianza orizzontale delle politiche fiscali nazionali, la *governance* del c.d. RRF rimane complessa²⁰.

L’equilibrio all’interno di questo quadro di *governance* potrebbe rivelarsi precario. Infatti, durante la fase di attuazione, eventuali conflitti tra la Commissione e il Consiglio potrebbero comportare ritardi nell’erogazione dei finanziamenti. Determinante per il successo del programma è anche il modo in cui gli Stati membri beneficiari progettano piani nazionali capaci di soddisfare gli obiettivi europei, nonché la capacità delle istituzioni europee e nazionali di monitorare le fasi di attuazione tra il 2021 e il 2024. La complessità della procedura di redazione, presentazione e approvazione dei piani nazionali dimostra che l’accesso alle risorse pertinenti da parte degli Stati membri non è né facile né garantito. L’accesso al c.d. RRF da parte dei potenziali Stati membri beneficiari presuppone in primo luogo la definizione di una serie di investimenti e di riforme strategiche iscritte in un quadro di pianificazione e organizzazione di alto profilo coerente.

¹⁷ Art. 26 Regolamento (UE) 2021/241. Si v., in tal senso, C. Diasand, L. Miranda, *European Parliament involvement in scrutinizing the Recovery and Resilience Facility*, in *European Parliament briefing PE*, 2021, pp. 659-627.

¹⁸ C. Fasone, *European economic governance and parliamentary representation: What place for the European Parliament?*, in *European Law Journal*, Vol. 20, No. 2, 2014, p. 169.

¹⁹ Si v. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources Interinstitutional Agreement of 16 December 2020 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, *GU L 433I del 22.12.2020*, pp. 28-46, punti 38 e 48.

²⁰ C. De la Porte, M.D. Jensen, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social Policy and Administration*, Vol. 55, No. 2, 2021, p. 388.

L'accesso ai fondi richiede uno sforzo preventivo e sistematico per definire l'utilizzo strategico delle risorse messe a disposizione dei singoli Stati membri dalla Commissione attraverso i programmi specifici inseriti nel NGEU se coerenti con gli obiettivi dell'UE. Questa strategia, inoltre, deve tradursi in progetti concreti da sottoporre all'approvazione delle istituzioni comunitarie e da attuare in tempi brevi. L'ultimo passo è la realizzazione dei singoli progetti attraverso l'effettivo trasferimento dei diversi flussi di risorse ai beneficiari finali. Tutti questi passaggi richiedono un forte investimento politico-istituzionale. Le istituzioni europee e gli Stati membri devono lavorare per bilanciare i vari interessi in gioco e far funzionare al meglio il complesso meccanismo²¹. Tale risultato è auspicabile, ma non facilmente raggiungibile visto anche che, nella nuova *governance* economica UE, il rafforzamento delle capacità delle istituzioni europee di influenzare – o addirittura determinare – le scelte di politica economica adottate a livello nazionale non è stato accompagnato da alcuna modifica del quadro istituzionale, né da un rinvigorismento del processo democratico²². La nuova *governance* economica, invece, lascia uno spazio più ampio al potere esecutivo, sia a livello nazionale sia a quello sovranazionale²³.

3. Il regime delle condizionalità nel NGEU

L'accesso al finanziamento è sottoposto a un regime di condizionalità trasversali che mirano ad ancorare gli investimenti al modello di sviluppo europeo. In primo luogo, il NGEU pone condizioni di spesa volte a perseguire obiettivi di politiche pubbliche ulteriori rispetto ai singoli progetti proposti. Così, ad esempio, il c.d. RRF richiede che i piani nazionali di ripresa e resilienza prevedano soglie minime di investimento in progetti verdi, digitali e che favoriscano l'equilibrio di genere²⁴. Inoltre, gli stessi piani nazionali devono rispettare le raccomandazioni specifiche per Paese (*Country specific recommendations*) adottate dal Consiglio europeo nell'ambito del Semestre europeo, con l'obiettivo di favorire la crescita e mantenere la stabilità e l'affidabilità dei bilanci nazionali nel coordinamento delle politiche

²¹ Cfr. Ivi, p. 399.

²² F. Costamagna, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, cit., p. 46.

²³ Si rinvia sul punto a V. Bontempi, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in questo fascicolo.

²⁴ Art. 18 (4), lett. e), f), o), Regolamento (UE) 2021/241.

economiche²⁵. Ciò significa legare la promozione degli obiettivi di *policy* ad un generale rispetto di altre condizioni di spesa che ne consenta la sostenibilità economica e finanziaria. Infine, ulteriore condizionalità di sistema è che la spesa del bilancio dell'UE avvenga in conformità al principio della *rule of law*²⁶. Ciò significa che nell'esecuzione del bilancio dell'Unione, comprese le risorse del NGEU, gli Stati membri devono rispettare i valori dello Stato di diritto come presupposto essenziale per una sana gestione finanziaria e per la tutela dell'interesse finanziario dell'UE. Questo diversificato regime di condizionalità crea un sistema di vincoli e incentivi che mira a orientare e controllare la spesa di bilancio. Se l'obiettivo è tutelare il bilancio dell'Unione, l'effetto è quello di influenzare i processi decisionali nazionali e il contenuto delle politiche pubbliche nazionali.

Sebbene l'introduzione di meccanismi premiali di condizionalità sia largamente utilizzata nell'erogazione di fondi da parte delle organizzazioni internazionali²⁷ e nei sistemi federali²⁸, soltanto di recente l'UE ha iniziato ad applicare sistematicamente il regime di condizionalità come strumento interno di *governance*. In particolare, a partire dal bilancio pluriennale 2014-2020, i fondi europei sono stati sottoposti a crescenti condizionalità, a supporto delle politiche europee di solidarietà all'interno del mercato unico²⁹. In questo modo, la coesione economica, sociale e territoriale è stata promossa attraverso l'imposizione di condizioni trasversali. Basti menzionare che il regolamento comune ai fondi strutturali e di investimento europei pone una serie di condizionalità tematiche *ex ante* – volte, ad esempio, a sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio e a promuovere l'efficienza e la capacità amministrativa, la digitalizzazione e la parità di genere³⁰ – il cui mancato rispetto comporta la sospensione dei

²⁵ Art. 18 (4), lett. b), Regolamento (UE) 2021/241.

²⁶ Regolamento UE 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

²⁷ L. Casini, *Il potere globale*, il Mulino, Bologna 2018, p. 33 ss.

²⁸ V. Viță, *The Rise of Spending Conditionality in the EU: What Can EU Learn from the U.S. Conditional Spending Doctrine and Policies?*, in *EUI Working Papers LAW 2017/16*, p. 5. Sul punto si veda anche C. Fasone e M. Simoncini, *Fighting with hands tied? The European Social Fund and the promotion of social inclusion*, in *Italian Journal of Public Law*, Vol. 13, No. 2, 2022, pp. 504-505 e 509.

²⁹ V. Viță, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 19, 2017, p. 124 ss.

³⁰ Allegato XI, Regolamento UE 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul

pagamenti da parte della Commissione europea, incaricata del monitoraggio del rispetto delle condizionalità³¹. Parimenti, ai sensi del medesimo regolamento gli Stati membri devono allineare le loro priorità di spesa alle raccomandazioni specifiche per paese stabilite nell'ambito del Semestre europeo³². In caso di mancato adeguamento, il Consiglio su proposta della Commissione può sospendere i pagamenti³³.

Il c.d. RRF replica questo modello e potenzialmente ne rafforza la portata regolatoria, anche con il rischio di un'espansione indiretta delle competenze dell'UE attraverso il regime di condizionalità³⁴. L'applicazione delle condizionalità di spesa in settori in cui l'UE svolge attività di supporto agli Stati membri, quali la salute, l'istruzione e le competenze della prossima generazione, dell'infanzia e dei giovani³⁵ potrebbe, cioè, torcere il modello della condizionalità nella spesa da strumento di attuazione delle politiche europee a strumento di regolamentazione³⁶. Inoltre, l'attrattività del RRF potrebbe contribuire a rafforzare la componente sovranazionale delle politiche europee di competenza concorrente, come ad esempio l'ambiente³⁷. Soltanto l'attuazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza potrà dimostrare l'effettiva portata del sistema delle condizionalità e l'intensità della loro applicazione.

Certo è che la diffusione di questo sistema come strumento di *governance* interna e la sua applicazione a un epocale strumento finanziario adottato dall'UE influiscono sul modello di solidarietà tra l'Unione e i suoi Stati membri: la *de facto conditional solidarity* subordina il disborso di fondi al rispetto di obiettivi di *policy* che consentano la convivenza di tradizioni e il coordinamento di politiche economiche diverse in ottica federativa³⁸. A differenza

Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

³¹ Art. 19, Regolamento UE 1303/2013.

³² Art. 96 (2), Regolamento UE 1303/2013.

³³ Art. 23, Regolamento UE 1303/2013.

³⁴ Art. 3, Regolamento UE 2021/241.

³⁵ Art. 6 TFUE.

³⁶ Sulla distinzione tra il regime di condizionalità come strumento ausiliario all'attuazione delle politiche dell'UE (*enforcement conditionality*) e come strumento di espansione delle limitate competenze di regolamentazione federale negli USA (*regulatory conditionality*), si veda V. Viță, *The Rise of Spending Conditionality in the EU: What Can EU Learn from the U.S. Conditional Spending Doctrine and Policies?*, cit. p. 25.

³⁷ Art. 4 TFUE.

³⁸ V. Viță, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, cit., pp. 119, 137 e 143.

della gestione della crisi dei debiti sovrani, il finanziamento non è strettamente subordinato alla preliminare attuazione delle riforme³⁹. Ne deriva uno strumento ibrido, di cui occorrerà verificare l'efficacia sul piano politico, amministrativo e giurisdizionale.

Sia nell'UE che negli USA si è assistito a forme di controllo amministrativo deboli sull'attuazione delle condizionalità nella spesa di bilancio, specie laddove le condizioni di spesa siano dirette agli Stati e non ai beneficiari finali dei fondi, nonché a un altrettanto debole controllo giurisdizionale⁴⁰. In particolare, la Corte di giustizia ha riconosciuto una piuttosto ampia discrezionalità alla Commissione nell'attuazione delle condizionalità di spesa, richiamando la necessità che la Commissione individui «un nesso sufficientemente diretto» tra la violazione del diritto UE e la misura di spesa⁴¹. Il regime di condizionalità previsto nell'ambito del RRF si inserisce in questo contesto ed occorrerà verificare la reale intensità dei controlli. D'altra parte, l'applicazione della condizionalità alle raccomandazioni del Semestre europeo sembra incerta finché resta in vigore la clausola di sospensione del Patto di stabilità e crescita adottata dalla Commissione per fronteggiare la pandemia⁴². Come ha osservato Bruno de Witte, è probabile che la Commissione non ne imponga una stretta osservanza, mentre comunque la sua discrezionalità viene temperata dalla necessità di ottenere l'assenso del Consiglio⁴³. Certo è che la forte rilevanza politica di questo progetto finanziario ne condiziona notevolmente l'attuazione, propendendo verso un rilassamento delle condizionalità laddove i mercati continuassero a reagire positivamente alle iniziative di investimento previste.

3.1 *La rule of law come condizionalità di spesa*

La problematicità dell'applicazione dei regimi di condizionalità è particolarmente evidente nell'introduzione del rispetto della *rule of law* come strumento generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Infatti, in presenza di governi sovranisti in alcuni Stati membri, aver vincolato

³⁹ J. Pisani-Ferry, *Europe's recovery gamble*, in *Bruegel*, 2020, reperibile on line.

⁴⁰ V. Viță, *The Rise of Spending Conditionality in the EU: What Can EU Learn from the U.S. Conditional Spending Doctrine and Policies?*, cit., pp. 23-25.

⁴¹ Corte di Giustizia, 6 novembre 2014, causa C-385/13 P, *Italia c. Commissione*, ECLI:EU:C:2014:2350, punto 84.

⁴² Comunicazione della Commissione al Consiglio, *Fiscal policy guidance 2023*, del 2 marzo 2022, COM (2022) 85, p. 1.

⁴³ B. De Witte, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, cit., p. 676.

l'accesso alle risorse europee al rispetto dei principi propri dello Stato di diritto ha significato aprire una discussione non soltanto sulla portata politica delle misure, ma anche sul modello di solidarietà dell'UE.

Fino al 2020, infatti, la *rule of law* ha rappresentato una condizione di *governance* esterna, volta a definire i caratteri dell'allargamento. Il rispetto dello Stato di diritto rappresentava una delle condizioni per l'adesione all'UE, come definite nei cosiddetti criteri di Copenaghen⁴⁴. A seguito dell'allargamento, poi, la *rule of law* costituiva uno dei valori fondamentali che ispirano e orientano il progetto di integrazione degli Stati membri⁴⁵. Il Regolamento (UE) 2020/2092 ha, invece, introdotto un regime di condizionalità fondato sul rispetto della *rule of law*, che, da presupposto per l'adesione all'UE, è mutato in strumento di *governance* interna volta a regolare i rapporti di solidarietà tra l'UE e gli Stati membri. Pur restando la «premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, una serie di valori comuni sui quali l'Unione si fonda»⁴⁶, il rispetto della *rule of law* diviene «un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria»⁴⁷. Ciò significa che «gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria soltanto se le autorità pubbliche agiscono in conformità alla legge (...) e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche, comprese le autorità di contrasto, possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea»⁴⁸. Come ha messo in evidenza la Corte di giustizia, il bilancio europeo è uno dei principali strumenti di solidarietà, la cui attuazione presuppone la fiducia reciproca tra gli Stati membri⁴⁹. Dato che la *rule of law* è «la premessa che implica e giustifica l'esistenza di fiducia reciproca tra gli Stati membri»⁵⁰, può legittimamente costituire uno strumento a tutela della sana gestione finanziaria e degli interessi finanziari dell'Unione⁵¹.

⁴⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen, 22 giugno 1993, DOC/93/3, punto 7.

⁴⁵ Art. 2 TUE.

⁴⁶ Considerando 5, Regolamento (UE) 2020/2092.

⁴⁷ Considerando 7, Regolamento (UE) 2020/2092.

⁴⁸ Considerando 8, Regolamento (UE) 2020/2092.

⁴⁹ Corte di Giustizia, 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2022:97, punto 129.

⁵⁰ Ivi, punto 125.

⁵¹ Ivi, punto 128.

Il meccanismo di condizionalità prevede che su richiesta della Commissione europea, il Consiglio possa adottare misure di sospensione dei pagamenti sul bilancio dell'UE o la sospensione dell'approvazione di programmi finanziati con tale budget. Il funzionamento del meccanismo è stato edulcorato giuridicamente e sterilizzato politicamente in ragione della forte resistenza dei governi sovranisti di Polonia e Ungheria, che si sono opposti all'adozione del Regolamento 2020/2092⁵², minacciando di far naufragare l'intero pacchetto di finanziamenti previsto dal NGEU. Nonostante il temperamento della portata della condizionalità, Polonia e Ungheria hanno agito davanti alla Corte di giustizia per l'annullamento del Regolamento in questione, sostenendone l'inidoneità a tutelare la spesa di bilancio e la mancanza di chiarezza. L'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona si è pronunciato a favore del meccanismo di condizionalità, dimostrando l'adeguatezza della fonte nell'art. 322 (1) a TFUE, la compatibilità con l'art. 7 TUE e con il principio di certezza del diritto⁵³. Il fatto che da ultimo la Corte di giustizia abbia confermato la legittimità del Regolamento⁵⁴ costituisce un elemento essenziale non solo (e non tanto) ai fini della sua attuazione, ma anche per la definizione di un nuovo modello di solidarietà tra gli Stati dell'UE.

Dal punto di vista politico, le Conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2020 hanno circoscritto la portata della condizionalità, riservando agli Stati membri il potere di richiedere l'adozione di una posizione comune del Consiglio europeo sulla procedura in questione con effetti sospensivi sull'adozione di eventuali misure⁵⁵. Inoltre, la Commissione viene incaricata di elaborare e adottare linee guida sulle modalità di applicazione del regolamento, compresa una metodologia per effettuare la propria valutazione, in stretta consultazione con gli Stati membri e tenendo conto anche di un'eventuale sentenza della Corte di giustizia sulla legittimità dello stesso. Inoltre, in

⁵² Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary, 26 November 2020, in <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary#:~:text=Back-,Joint%20Declaration%20of%20the%20Prime%20Minister%20of,the%20Prime%20Minister%20of%20Hungary&text=Prime%20Minister%20Mateusz%20Morawiecki%20and,of%20the%20rule%20of%20law>.

⁵³ Conclusioni dell'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, 2 dicembre 2021, causa C-156/21, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:C:2021:974.

⁵⁴ Corte di Giustizia, 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, EU:C:2022:97.

⁵⁵ Conclusioni del Consiglio europeo, 11 dicembre 2020, punto 2 j). Si veda anche considerando 26, Regolamento 2020/2092.

netto contrasto con la normale applicazione del diritto dell'UE, le Conclusioni prevedono che la Commissione non proponga misure a norma del regolamento fino all'adozione di tali linee guida⁵⁶. Come è stato osservato, il ruolo che il Consiglio europeo ha svolto nella negoziazione dei termini e dell'applicazione del Regolamento «casts a long shadow over the EU institutional framework», il cui ordinario funzionamento è stato in una certa misura alterato dalla risoluzione della crisi⁵⁷.

Da un punto di vista giuridico, il Regolamento (UE) 2020/2092 trova applicazione in via sussidiaria, ovvero «nei casi in cui le altre procedure previste dalla legislazione dell'Unione non consentano una protezione più efficace del bilancio dell'Unione»⁵⁸. Inoltre, affinché siano adottate misure di sospensione dei finanziamenti, è necessario che le violazioni della *rule of law* da parte di uno Stato membro «compromett[a]no o risch[i]no seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione»⁵⁹. Esiste quindi una lista di aspetti che integrano possibili violazioni dello Stato di diritto, che – come precisato anche nelle Conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2020⁶⁰ – ha carattere tassativo, tra le quali il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell'UE, delle autorità preposte al controllo, dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale, nonché degli organi giurisdizionali⁶¹. Takis Tridimas ha rilevato l'ambiguità dell'ambito di applicazione della condizionalità, suggerendo che sia necessaria la sussistenza di un forte nesso tra il rispetto della *rule of law*, da un lato, e la fiducia reciproca su cui si fonda la solidarietà finanziaria tra gli Stati membri e tra l'UE e gli Stati membri, dall'altro: laddove la violazione della *rule of law* colpisca direttamente (ma anche in maniera potenziale) la fiducia reciproca, allora si innescherebbe la procedura⁶². La pronuncia della Corte di giustizia sembra confermare quest'impostazione, mettendo in

⁵⁶ Conclusioni del Consiglio europeo, 11 dicembre 2020, punto 2 c).

⁵⁷ Editorial Comments, *Comprising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law*, in *Common Market Law Review*, Vol. 58, No. 2, 2021, p. 280.

⁵⁸ Considerando 17, Regolamento (UE) 2020/2092. Si veda anche art. 6 (1), Regolamento 2020/2092. Si vedano anche le Conclusioni del Consiglio europeo, 11 dicembre 2020, punto 2 d).

⁵⁹ Art. 4 (1), Regolamento 2020/2092.

⁶⁰ Conclusioni del Consiglio europeo, 11 dicembre 2020, punto 2 f).

⁶¹ Art. 4 (2), Regolamento (UE) 2020/2092.

⁶² T. Tridimas, *Editorial Note: Recovery Plan and Rule of Law Conditionality: A New Era Beckons?*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, Vol. 16, 2020, p. XVI.

evidenza la necessità della sussistenza di un nesso sufficientemente diretto tra la violazione della *rule of law* e l'impatto sulla sana gestione finanziaria e sull'interesse finanziario dell'UE⁶³. Non si tratta, quindi, di un nuovo meccanismo di tutela della *rule of law* in quanto principio dell'ordinamento UE, che ne sanzioni le violazioni gravi e persistenti e che aggirerebbe la procedura già prevista all'art. 7 TUE⁶⁴. Si tratta, piuttosto, della definizione di un nuovo modello di solidarietà in materia finanziaria, che si serve appunto della *rule of law* per garantire la corretta allocazione delle risorse di bilancio.

4. Il ruolo della BCE nella promozione della coesione economica

Nella delicata fase della ripresa post-pandemica, l'attività della BCE ha affiancato al suo tradizionale obiettivo di garantire la stabilità dei prezzi *ex art. 127 (1) TFUE*, il perseguimento di altri obiettivi istituzionali rilevanti ai sensi dell'art. 13 TUE, che affida alle istituzioni dell'Unione il compito di promuovere i valori dell'UE, perseguirne gli obiettivi, servirne gli interessi, garantire la coerenza, l'efficacia e la continuità delle sue politiche e delle sue azioni⁶⁵. Così facendo, la BCE ha dimostrato di assumersi la responsabilità di sostenere il processo di integrazione. Alla luce del basso tasso di inflazione verificatosi nel corso della prima ondata di contagi in Europa, la BCE ha introdotto addizionali strumenti monetari mirati ad invertire il tasso di inflazione, stabilizzare la volatilità dei mercati e garantire l'attenuazione della recessione in tutti i settori dell'economia⁶⁶. Il principale strumento è stato il PEPP⁶⁷, che ha consentito alla BCE di contrastare attivamente la crisi insieme alle autorità fiscali e di regolamentazione degli

⁶³ Corte di Giustizia, 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punti 111, 175-176, 267 e 300.

⁶⁴ Ivi, punti 172-180.

⁶⁵ R. Ibrido, *Banca Centrale Europea*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, *Digesto delle Discipline Giuridiche*, Utet, Milano 2017, p. 95.

⁶⁶ Si v. A. Camous, G. Claeys, *The evolution of European economic institutions during the COVID-19 crisis*, in *European Policy Analysis*, Vol. 6, No. 2, 2020, p. 328.

⁶⁷ Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (BCE/2020/17). Oltre al PEPP, la Banca centrale europea ha introdotto le *Pandemic Emergency Long Term Operations* (PELTRO) e le *Target Longer-Term Refinancing Operations* (TLTRO).

Stati membri⁶⁸. Si tratta di un programma temporaneo di acquisto di attività di titoli del settore privato e pubblico annunciato il 24 marzo 2020 con una dotazione di 1850 miliardi di euro. Attraverso tale programma, la Banca centrale europea può acquistare quattro diversi tipi di azioni sul mercato finanziario: titoli di debito negoziabili⁶⁹; obbligazioni societarie⁷⁰; obbligazioni garantite⁷¹; e infine titoli garantiti da attività⁷². La rilevanza del PEPP nell'ambito del più ampio dibattito sulla competenza della BCE a adottare strumenti non convenzionali di politica monetaria⁷³ dimostra la continuità del cambiamento in atto nell'attività della BCE.

La novità del PEPP rispetto al passato è rappresentata dalla flessibilità di acquisto dei titoli da parte della BCE⁷⁴. È opportuno ricordare che le azioni della BCE per essere considerate legittime devono, ai sensi dell'art. 127 (1) TFUE, rientrare all'interno dell'ambito della politica monetaria, e non in quella economica. La BCE, con il nuovo programma, può acquistare titoli di Stato senza dover rigidamente rispettare l'allocazione quantitativa tra Stati corrispondente al contributo capitale di ciascuno Stato membro al bilancio della BCE⁷⁵. Questo aumenta la portata del PEPP e la sua capacità di supportare gli Stati membri più colpiti dallo *shock* pandemico e dalle conseguenze socioeconomiche. Tuttavia, tale flessibilità ha fatto sorgere dei dubbi sulla legittimità del programma alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia⁷⁶ relativa al *Public Sector Purchase Programme* (PSPP)⁷⁷. Questi interrogativi hanno alla base un dilemma fondamentale con cui la BCE si sta confrontando ormai da un decennio: giustificare le sue decisioni e azioni sulla base di un obiettivo di stabilità dei

⁶⁸ Cfr. N. de Boer, J. van 't Klooster, *The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss*, in *Common Market Law Review*, Vol. 59, No. 4, 2020, p. 1689.

⁶⁹ Art. 1 (2), let. a), Decisione (UE) 2020/440.

⁷⁰ Art. 1 (2), let. b), Decisione (UE) 2020/440.

⁷¹ Art. 1 (2) let. c), Decisione (UE) 2020/440.

⁷² Art. 1 (2) let. d), Decisione (UE) 2020/440.

⁷³ A.A. Mooij, *The legality of the ECB responses to COVID-19*, in *European law review*, Vol. 55, No. 5, 2020, p. 716.

⁷⁴ Si v. il considerando numero tre della Decisione 2020/440.

⁷⁵ F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, p. 64.

⁷⁶ Corte di Giustizia, 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss v Bundesregierung*, EU:C:2018:1000. Si v. M. Dawson, A. Bobić, *Quantitative Easing at the Court of Justice – Doing whatever it takes to save the euro: Weiss and Others*, in *Common Market Law Review*, Vol. 56, No. 4, 2019, pp. 1004-1040.

⁷⁷ Decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea, del 4 marzo 2015, su un programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari (BCE/2015/10).

prezzi rispetto all'interpretazione restrittiva del mandato dell'istituzione europea promossa da alcune Corti costituzionali nazionali – interpretazione restrittiva che non riesce a cogliere le strette interdipendenze tra le politiche monetarie e le politiche economiche⁷⁸.

La stretta connessione tra politica monetaria ed economica si evince dagli obiettivi del PEPP. In particolare, rilevano le azioni che consentono al PEPP di acquistare attività nella misura ritenuta necessaria e proporzionata per contrastare le minacce poste dalle straordinarie condizioni economiche e di mercato⁷⁹ quali la condizione di costante bassa inflazione che può comportare la deflazione e l'assenza di altre alternative⁸⁰, come accaduto durante la crisi pandemica.

In questo modo, la BCE migliora la trasmissione della politica monetaria e facilita l'erogazione del credito all'economia dell'area dell'euro, in coerenza con l'obiettivo principale della BCE di mantenere la stabilità dei prezzi⁸¹. Al contrario, un deterioramento del meccanismo di trasmissione altererebbe l'efficacia delle misure adottate dal Sistema europeo delle Banche centrali e di conseguenza la capacità di quest'ultimo di garantire la stabilità dei prezzi. Pertanto, le misure intese a preservare tale meccanismo di trasmissione (*ex art. 127 (1) TFUE*) pur rientrando all'interno della politica monetaria hanno dei risvolti su quella economica⁸².

Queste azioni, a cavallo tra politica monetaria e politica economica, intraprese dalla BCE nell'ambito del PEPP devono comunque rispettare il divieto di acquisto diretto di obbligazioni dalle istituzioni pubbliche (*ex art. 123 TFUE*)⁸³. A tal

⁷⁸ S. Grünewald, *The ECB's Response to the COVID-19 Crisis and Its Role in the Green Recovery*, in C.V. Gortosos, W.G. Ringe (eds.), *Financial Stability amidst the Pandemic Crisis: On Top of the Wave*, EBI, Frankfurt am Main 2021, p. 269; C. Fontan, D. Howarth, *The European Central Bank and the German constitutional court: Police patrols and fire alarms*, in *Politics and Governance*, Vol. 9, No. 2, 2021, pp. 241-251; A. Hinarejos, *On-going judicial dialogue and the powers of the European Central Bank: "Weiss"*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 23, No. 63, 2019, pp. 651-668; P. Nicolaidis, *The Danger of Judicial Nationalism*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, Vol. 28, No. 6, pp. 741-743.

⁷⁹ Si v. il quarto considerando della Decisione (UE) 2020/440.

⁸⁰ Corte di Giustizia, 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss v Bundesregierung*, EU:C:2018:1000, punto 80.

⁸¹ Si v. il secondo considerando della Decisione (UE) 2020/440.

⁸² Corte di Giustizia, 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler v Deutscher Bundestag*, EU:C:2015:400, punto 50. Si v. inoltre P. Scherer, *European Monetary Policy – What Works Legally and What Doesn't? The ECJ's Judgment Regarding the OMT Programme*, in *European Law Reporter*, 2015, p. 106 ss.

⁸³ Corte di Giustizia, 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss v Bundesregierung*, EU:C:2018:1000, punto 104. Cfr. A.A. Mooij, *The Weiss judgment: the Court's further clarification*

proposito, due sono i criteri ai quali la BCE deve attenersi. Da un lato, gli acquisti non possono ridurre l'impegno degli Stati membri verso una sana politica di bilancio⁸⁴. Sotto questo aspetto, la possibilità di continuare nel tempo o aumentare le dimensioni del programma non deve necessariamente costituire un'obiezione alla conformità del PEPP ai dettami dell'art. 123 TFUE, poiché la BCE ha il diritto di vendere le proprie obbligazioni se uno Stato membro decide di condurre una cattiva politica fiscale⁸⁵. Dall'altro lato, la BCE non può acquistare obbligazioni in modo tale da configurare un acquisto sul mercato primario. Al fine di prevenire un acquisto effettivo sul mercato primario, essa deve impedire alle istituzioni finanziarie di agire come intermediari, evitando che tali istituzioni sappiano esattamente quando e quali obbligazioni sarebbero acquistate dalla stessa BCE⁸⁶. Inoltre, la BCE deve rispettare la c.d. clausola di non salvataggio, anche detta *no-bailout clause* (ex art. 125 TFUE), la quale vieta l'assunzione di debiti da parte della banca europea. Il rispetto della clausola è confermato da quanto disposto all'art. 5 (1) della Decisione 2020/440, ove sono riportate le condizioni per l'acquisto delle obbligazioni e il grado di condivisione del rischio⁸⁷.

L'interpretazione del ruolo della BCE in risposta alla crisi pandemica potrebbe rappresentare una legittima torsione nella *mission* prevista dai Trattati. Tuttavia, spetterà alla Corte di giustizia stabilire se la BCE, con le sue azioni al confine tra politica monetaria e politica economica, abbia adempiuto o meno al suo mandato e contribuito a mantenere coeso il sistema UE durante la pandemia⁸⁸.

5. Conclusioni

Il sistema della *governance* economica europea è stato modificato significativamente in funzione della ripresa post-pandemica, introducendo elementi potenzialmente in grado di rafforzare l'intervento dell'UE nell'economia. Come si è visto, tre sono i caratteri principali di tale cambiamento. In primo luogo, l'emissione di debito comune attraverso il NGEU per finanziare la ripresa dell'economia europea è stata realizzata dall'UE attraverso la

of the ECB's legal framework: case C-493/17 Weiss and others, EU: C: 2018: 1000, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 26, No. 3, 2019, p. 453.

⁸⁴ Corte di Giustizia, 11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss v Bundesregierung*, EU:C:2018:1000, punto 107.

⁸⁵ Ivi, punto 143.

⁸⁶ Ivi, punto 110.

⁸⁷ Cfr. A.A. Mooij, *The legality of the ECB responses to COVID-19*, cit., p. 731.

⁸⁸ Ivi, p. 731.

procedura legislativa ordinaria, ma con un ruolo decisivo del Consiglio europeo e uno marginale del Parlamento europeo. Si tratta di una novità rilevante rispetto alla gestione della crisi economica precedente, a regia prevalentemente intergovernativa. Tuttavia, come analizzato nel paragrafo 2, il modello di coordinamento istituzionale per l'accesso al finanziamento si dimostra particolarmente accentrato nel braccio esecutivo, con un ruolo centrale alla Commissione in coordinamento con il Consiglio. Anche nell'allocazione delle risorse, il Parlamento europeo ricopre un ruolo marginale, svolgendo una funzione di controllo e discussione, ma non partecipando direttamente alle decisioni circa l'adeguato soddisfacimento degli obiettivi del NGEU da parte dei progetti nazionali. Dal momento che si tratta di un'ingente quantità di risorse destinate a cambiare il volto dell'economia europea, occorre domandarsi fino a che punto la marginalizzazione del Parlamento europeo possa essere sostenibile.

Come si è visto nel paragrafo 3, il secondo elemento di cambiamento è rappresentato dall'introduzione di condizionalità di bilancio che mirano a legare gli investimenti al perseguimento di specifici obiettivi di interesse pubblico europeo. In questo modo, viene istituito un modello di solidarietà economica in cui la sana gestione finanziaria e la tutela degli interessi finanziari dell'UE diventano condizioni necessarie per sostenere la ripresa delle economie nazionali. Elemento di particolare novità rispetto al passato è l'introduzione della *rule of law* come parametro di condizionalità nella spesa. Come si è osservato, l'applicabilità di tale parametro risulta piuttosto ambigua e la sua attivazione come strumento giuridico di sospensione dei pagamenti non sembra sottrarsi a valutazioni circa la sua opportunità politica. Parimenti, la clausola di sospensione del Patto di stabilità e crescita vanifica il rispetto delle condizionalità specifiche per Paese. Sebbene quindi l'effettività di tale modello di *governance* sia tutta da dimostrare nella pratica, è pur vero che il sistema di condizionalità nella spesa definisce un modello di solidarietà tra l'Unione e gli Stati membri fondata sulla fiducia reciproca tra Stati e sul loro impegno nella realizzazione del progetto di integrazione.

Infine, i programmi di politica monetaria non convenzionali come il PEPP hanno consolidato la capacità della BCE di reinterpretare il proprio ruolo politico-istituzionale in funzione della ripresa. L'intensificarsi degli effetti sulla politica economica delle attività di politica monetaria della BCE dimostra come l'obiettivo tradizionalmente perseguito di garantire la stabilità dei prezzi non possa essere disgiunto dal più generale andamento della situazione economico-finanziaria, soprattutto durante fasi di emergenza acuta. Ne emerge

un quadro che conferma l'impegno delle istituzioni europee tutte al perseguimento degli obiettivi di integrazione posti dall'art. 13 TUE.

La fiducia dei mercati nei confronti di queste misure mette in evidenza come il PEPP prima e il NGEU dopo possano promuovere la crescita e la coesione, rendendo il debito più sostenibile ed invertendo la rotta rispetto alle politiche restrittive adottate in seguito alla crisi dei debiti sovrani.

Si può quindi ragionevolmente intravedere la capacità di questi nuovi strumenti di intervento nell'economia di orientare le politiche nazionali di sviluppo economico verso il perseguimento di obiettivi di *policy* sovranazionali. Come hanno osservato Cristina Fasone e Peter Lindseth, la mobilitazione di risorse creata dal NGEU insieme al flusso di informazioni che gli Stati forniscono all'UE rappresentano un momento chiave di polity-building: «even if the EU has not yet crossed the Rubicon, Next Generation EU has brought it right up to its banks»⁸⁹.

Ne deriva un quadro giuridico fatto di forti accelerazioni nel processo di integrazione, ma la cui effettività resta ancora tutta da dimostrare, specie a fronte dell'ancora scarsa attuazione di tali piani da parte dei diversi Stati membri.

Occorrerà confrontarsi seriamente con l'attuazione dei piani di ripresa e resilienza per comprendere fino a che punto i nuovi strumenti europei di intervento nell'economia influenzino le politiche nazionali e trasformino il ruolo dell'UE nella politica economica. In altre parole, occorre ancora tempo per comprendere se il NGEU sia realmente una rivoluzione copernicana oppure sia soltanto una pezza a colori su un vestito strappato.

⁸⁹ C. Fasone, P. Lindseth, *Europe's Fractured Metabolic Constitution: From the Eurozone Crisis to the Coronavirus Response*, in *SOG Working Paper Series*, 2020, SOG-WP61/2020, p. 32.