



Consiglio Nazionale  
delle Ricerche

# *ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM*

*Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*

*N°2 - 2022*



## Indice

|   |     |
|---|-----|
| <i>Presentazione</i> .....  | II  |
| Giulio M. Salerno, Aida G. Arabia, A. Iacoviello, <i>Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR</i> .....  | 1   |
| Salvatore Prisco, Michela Tuozzo, <i>Dalle crisi nuove opportunità per l'Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale</i> .....   | 22  |
| Rossana Caridà, <i>Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni</i> ..... | 42  |
| Umberto Ronga, <i>La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?</i> .....  | 57  |
| Vanessa Manzetti, Letizia Colangelo, <i>I controlli della Commissione e della Corte dei conti europea sui fondi del PNRR: verso una nuova declinazione orientata alla performance</i> .....                               | 80  |
| Marco Bevilacqua, <i>Sugli strumenti finanziari di ausilio pubblico nel prisma del PNRR</i> .....   | 97  |
| Maria Di Maggio, <i>Trasparenza, anticorruzione e autonomie locali: la cittadinanza attiva nel PNRR</i> .....   | 114 |
| Gianpiero Gioia, <i>Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability</i> .....   | 129 |
| Angelo Lerro, <i>Governance del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?</i> .....                            | 143 |
| Leonardo Pasqui, <i>La Next Generation nel PNRR: gli asili nido come investimento multidimensionale tra Governo e autonomie locali</i> .....  | 157 |
| Giovanni Provisiero, <i>Le Regioni nella governance del PNRR</i> .....  | 171 |



## Presentazione

A seguito della *Call for papers* che questa Rivista ha lanciato nell'ottobre 2021 sul tema "PNRR, Autonomie e territori", in questo fascicolo di IPOF si avvia la pubblicazione dei contributi ricevuti sulla base delle richieste di partecipazione considerate ammissibili dalla Redazione.

La rilevanza dei temi trattati nei singoli contributi che sono qui pubblicati, e lo svolgimento approfondito e originale delle analisi compiute dai rispettivi Autori, consentono di affermare che l'iniziativa ha colto nel senso. L'interesse suscitato dalla *Call* nell'accademia e, più in generale, nel mondo della ricerca dimostrano che il PNRR pone importanti questioni che vanno affrontate sul piano della discussione scientifica in quanto stanno determinando effetti senz'altro innovativi nell'azione delle autonomie territoriali e nei relativi rapporti con i sistemi - europeo e statale - di governo della collettività nazionale.

Ringraziando, dunque, gli Autori che hanno accolto la prima *Call for Papers* di IPOF, ci ripromettiamo di proseguire in questa strada con costante periodicità. Soprattutto al fine di assicurare un sempre più stretto e costante collegamento tra gli ambiti di ricerca propri del nostro Istituto e le questioni che emergono, talora anche prepotentemente e con urgenza, nell'evoluzione degli assetti ordinamentali multilivelli.

La redazione

SALVATORE PRISCO – MICHELA TUOZZO\*

## Dalle crisi nuove opportunità per l'Unione europea. Programmazione economica, solidarietà sociale, coesione territoriale\*\*

ABSTRACT (EN): This essay is inspired by the *Next Generation EU* program for economic aid. Compared to its own recent past there are signs of a new course for the European Union in dealing with its crisis. The EU faces an external constraint in which – in order to achieve an effective integration of its members – *multi-level governance* in the spirit of solidarity is crucial to mitigate the asymmetric effects of covid-19 crisis. The fair involvement of the different regions and local authorities will play a crucial role in the States recovery plan, specifically for Italy. Besides the ecological transition and modernization of all institutions, the rebalance between Northern and Southern regions of the country is of a critical interest for Italy as a nation, which was already an objective of the constitutionally oriented vision of economic strategies and entrepreneurial activities. However, need to be highlighted – according to a cooperative functional model – the risks of an implementation that does not take into account the combination of national unity and local differentiation of the Italian Republic.

ABSTRACT (IT): La riflessione prende spunto dal programma di aiuti economici che va sotto il nome di *Next Generation EU*. Vi sono segni di un indirizzo nuovo, rispetto al passato recente, con cui l'Unione Europea affronta in questo momento storico le crisi che l'attraversano. Essa conosce infatti oggi un vincolo esterno, in cui — per l'integrazione effettiva fra gli Stati membri — è determinante una *mutilevel governance* in chiave solidaristica per mitigare l'impatto asimmetrico della crisi da Covid-19. Il leale coinvolgimento anche degli attori regionali e locali avrà un ruolo decisivo nella ripresa degli Stati membri, in particolare in Italia. Posti come interessi fondamentali del nostro Paese il riequilibrio tra Nord e Sud — già obiettivo della visione costituzionalmente orientata della programmazione economica e dell'attività imprenditoriale privata — oltre alla transizione ecologica e all'ammodernamento delle istituzioni, si evidenziano i rischi di un'attuazione che non tenga conto del binomio unità nazionale/differenziazione territoriale della Repubblica, secondo un modello funzionale cooperativo.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'idea della programmazione economica per lo sviluppo nell'esperienza italiana. – 3. L'Europa solidale: il sistema duale dell'integrazione economica e delle politiche sociali. – 4. A “historic milestone”: luci e ombre del *Next Generation EU*. – 5. Il ruolo delle autonomie territoriali nella gestione del *Recovery Fund*, i timori sulla loro capacità di intervento e i meccanismi prudenziali da attivare per ridurre i rischi.

### 1. Premessa

Nell'*Introduzione generale* al convegno dell'Università di Salerno *L'attuazione nazionale del Recovery Fund e il futuro dell'Europa*, Giovanni Pitruzzella ha ricordato la “profezia” di Jean

---

\* Salvatore Prisco ha insegnato *Istituzioni di diritto pubblico* e *Diritto pubblico comparato* nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Federico II di Napoli; Michela Tuozzo è dottoressa di ricerca in *Diritti umani. Teoria, storia e prassi* nel medesimo Dipartimento.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

Monnet, secondo la quale l'Europa sarebbe stata costruita attraverso le crisi e sarebbe stata la somma delle soluzioni delle diverse crisi<sup>1</sup>.

Nell'ultimo quinquennio, tre fortunali hanno investito il nostro continente e quindi l'Unione Europea, in grado di squassare — anche ciascuno da solo — l'ancora fragile navicella, figuriamoci poi presentandosi in rapida successione, senza soluzione di continuità: la *Brexit*, l'emergenza pandemica e ora il conflitto russo-ucraino ai suoi confini orientali.

Osservando le reazioni comuni degli Stati che la compongono si può intravedere un barlume di speranza in un cambio di passo, rispetto a vicende precedenti che avevano visto finora prevalere egoismi nazionali e chiusure: si pensi all'aiuto ai profughi che si sottraggono alla guerra che sta oggi fornendo la Polonia, uno dei Paesi finora più restii ad aprire le proprie porte a pregresse migrazioni dall'esterno dell'Unione.

La forza delle circostanze ha imposto insomma un incremento del legame di solidarietà ai suoi popoli e governi<sup>2</sup>, che fa sperare nella presa di coscienza che essa è una comunità di destino, che si salva solo nel suo insieme o è sommersa dai marosi. Adesso occorre ricalibrare e arricchire gli strumenti per uscire dall'emergenza pandemica, metaforica guerra al virus, onde provvedere all'ulteriore emergenza nata da un'altra in senso non figurato.

Il presente contributo — nato dal dialogo degli autori, che ne hanno sviluppato i singoli paragrafi come precisato in nota<sup>3</sup> — rileva la nuova fortuna di una cultura della programmazione economica nel nostro Paese, in cui essa ha conosciuto una lunga, benché chiaroscurale, storia fin dall'età della Costituente, per un governo democratico e socialmente orientato dell'economia (par. 1). Esplora quindi i segni di una rinnovata sensibilità al valore della solidarietà come coesione inter e infrastatale, inscritto come principio negli atti fondativi dell'Unione Europea, sia pure in un rapporto diverso con la tutela del mercato e della libera concorrenza e già presente nell'ispirazione teorica dei suoi padri fondatori (parr.3 e 4), come il testo di cui alla prima nota mette in luce. Lo concludono osservazioni sul ruolo delle autonomie territoriali nella concreta gestione degli interventi richiesti dal Piano europeo di ripresa e resilienza (par.5).

---

<sup>1</sup> *Next Generation Eu, the principle of solidarity and the responsibility of the member State*, relazione al convegno di Baronissi del 21 - 22 ottobre 2021, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 11 ss. (la citazione a p. 13).

<sup>2</sup> Chi scrive ha sviluppato osservazioni in proposito nell'*Introduzione* alla seconda sessione del medesimo convegno, *loc. cit.*, pp. 63 ss. richiamando tra gli altri A. SOMMA, *Quando l'Europa tradi se stessa e come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza, Roma - Bari, 2021. L'intervenuto consenso sulla garanzia della Commissione europea circa il reperimento sul mercato dei fondi del *Next Generation Eu* (di seguito NGEU) e l'esigenza di un fronte comune sui temi della politica estera e di difesa e sicurezza rafforzano cioè politicamente l'Unione. Sui dettagli tecnici del finanziamento del Piano NGEU, al sito istituzionale della Commissione europea <https://ec.europa.eu> si consulti la *directory Recovery Plan for Europe*; sul secondo aspetto, S. FABBRINI, *Ora la difesa europea deve fare un salto di qualità*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2022.

G. ZAGREBELSKY, introduzione a J. HABERMAS, *Proteggere la vita*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 2022, anticipata — col titolo *Vacciniamoci con forti dosi di solidarietà* — in *Repubblica*, 17 marzo 2022.

<sup>3</sup> Salvatore Prisco ha scritto i paragrafi 1 e 2, Michela Tuozzo quelli 3 e 4, le conclusioni sono comuni. Le note sono essenziali per restare nei limiti dello spazio concesso.

## 2. L'idea della programmazione economica per lo sviluppo nell'esperienza italiana

Sarebbe ultroneo richiamare le origini tardo-ottocentesche della cultura della programmazione economica, superato il dogma del necessario astensionismo statale dal turbamento della “mano invisibile del mercato”, quando gli studi teorici dovettero confrontarsi con la necessità di correggere i fallimenti del medesimo, al tempo dell'incremento dello sviluppo industriale e nel passaggio a una dimensione anche applicata della disciplina, con l'aprirsi delle scienze sociali alla tecnica e a parametri quantitativi per risolvere i problemi dell'epoca.

Risale a questa fase della vita italiana l'attivismo di Francesco Saverio Nitti, supportato dall'allora suo segretario particolare Pasquale Beneduce, al Ministero dell'Industria, come il nascere di apposite riviste<sup>4</sup>. La crisi del 1929 trova poi anche Mussolini a sostegno della centralità della programmazione economica per lo sviluppo della potenza nazionale.

In prospettiva giuspubblicistica questo periodo segna anche l'inizio del dibattito teorico fra i costituzionalisti (consonante con gli studi e gli economisti) sull' “indirizzo corporativo” come quarta funzione normativa, o attività esistenziale, di coordinamento delle tre classiche dello Stato di diritto, secondo il modello dell'età liberale che si intendeva superare: problematica tipica dalla nostra cultura giuridica, divenuta — raffinando lessico e nozione nel contesto della democrazia pluralistica — la questione dell' “indirizzo politico”<sup>5</sup>.

Se «le scelte di quegli anni portarono alla creazione di alcuni strumenti straordinari di intervento nella vita economica italiana che sopravviveranno all'epoca in cui furono istituiti e che diventeranno uno dei principali sostegni della programmazione postbellica», mentre del pari emergeva «la prima affermazione di un'inedita tendenza a organizzare il governo dell'economia attraverso istituzioni esterne all'amministrazione ordinaria dello Stato»<sup>6</sup>, l'età della Costituente trova dunque così radicata la discussione in merito, che sfocia in un assetto coerente con esse della “Costituzione economica”.

La funzionalizzazione della proprietà al perseguimento dell'utilità sociale, il favore verso la sua accessibilità a tutti e la subordinazione dell'esercizio della libertà di iniziativa privata ai limiti interni della sicurezza, libertà e dignità umana e all'esterno a una programmazione e ai

---

<sup>4</sup> Sui rapporti tra i due personaggi F. AMATORI, *Nazionalizzazioni e privatizzazioni in una prospettiva storica*, in *E&M*, n. 1, 2021, pp. 54 ss. e spec. p. 56 s.

<sup>5</sup> Anche in questo caso, sarebbero ultronei troppi riferimenti. Si vedano però almeno P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Liguori Editore, Napoli, 1988, nonché Y. M. CITINO, *Considerazioni sull'indirizzo politico in occasione della ripubblicazione del saggio di Vezio Crisafulli*, in *Nomos*, n. 2, 2016. C. TRIPODINA, *L' “indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AiC*, n. 1, 2018 e da ultimo A. SCALONE, *Governo e indirizzo politico. Origini e sviluppo di un dibattito costituzionale*, in G. BERGONZINI, F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, G. TIEGHI (a cura di), *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, Jovene, Napoli, 2020, 355 ss. Specificamente per l'età postbellica, a parte gli Autori indicati, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961; T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 134 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità della politica*, Jovene, Napoli, 1985.

<sup>6</sup> F. LAVISTA, *Programmazione e politica industriale*, in P.L. PORTA, V. NEGRI ZAMAGNI (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Appendice VIII, Economia*, Treccani, Roma, 2012, pp. 507 ss.

relativi controlli, da individuarsi con legge e volti a fini sociali, tratteggiano un'economia fortemente eterodiretta, non abbandonata a dinamiche spontanee<sup>7</sup>.

È stato osservato<sup>8</sup>, con riferimento non solo all'Italia, che:

«L'esigenza di programmare l'economia attraverso l'uso di moderne tecniche statistiche trasse alimento dalle prime esperienze di economia pianificata, come quelle di stampo sovietico, oppure le agenzie per lo sviluppo regionale messe a punto negli anni del *New deal* rooseveltiano. Il dibattito giunse però alla sua piena maturità solo quando si presentò il problema di ricostruire le economie europee e gli Stati Uniti scelsero la strada dell'impegno internazionale, avviando nel 1948 il più grande piano di distribuzione di aiuti economici che fosse stato fino a quel momento realizzato: il Piano Marshall. Le nazioni che avessero deciso di aderire al programma di aiuti avrebbero dovuto presentare dinanzi all'Organizzazione europea per la cooperazione economica - l'organismo internazionale creato nel 1948 a Parigi per coordinare l'assegnazione dei finanziamenti - un programma di utilizzazione degli aiuti che avrebbe concorso alla formazione di un piano economico a lungo termine di livello continentale».

L'avvio concreto dell'esperienza programmatrice, dopo i primi anni postbellici concentrati sull'avvio della rinnovata democrazia parlamentare, data da noi all'esordio del centrosinistra: sono i socialisti e i repubblicani a intestarsene l'impulso, ma non vanno dimenticati due economisti cattolici che ne posero le premesse, con sensibilità ben differente da talune tendenze attuali sul rapporto tra diverse parti del Paese.

Pasquale Saraceno, peraltro di famiglia siciliana, che aveva contribuito al Codice di Camaldoli e da ultimo fu presidente della Svimez ed Ezio Vanoni, autore dello *Schema* conosciuto col suo nome, cognati, espressioni del ricco *parterre* di studiosi valtellinesi della materia e padri teorici del "miracolo economico", che la programmazione economica intendeva stabilizzare, furono assertori dell'economia sociale di mercato e fautori del meridionalismo<sup>9</sup> direzione verso cui spinsero anche gli uffici studi di grandi imprese private, come l'Olivetti, diretto da Franco Momigliano e pubbliche, come l'Iri, organizzato da Giorgio Fuà<sup>10</sup>. Questa sinergia di sforzi produsse successi nella prima fase dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno<sup>11</sup>, in seguito oscurata dalla polverizzazione delle erogazioni in rivoli particolaristici.

La messa in campo concreta della visione che si ricordava sopra, nei termini teorizzati dagli intellettuali vicini ad alcuni partiti di centrosinistra, fu tuttavia in complesso una meteora di cui la critica storiografica ha sottolineato i limiti di modello calato dall'alto, gli

---

<sup>7</sup> *ex plurimis*, M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, pp. 374 ss., anche per precisazioni sulla nozione di "Costituzione economica" e sulla storia della sua emersione in dottrina.

<sup>8</sup> F. LAVISTA, *Op. e loc. cit.*

<sup>9</sup> G. DELLA TORRE (a cura di), *Gli economisti valtellinesi: Ezio Vanoni, Pasquale Saraceno, Sergio Paronetto, Tullio Bagiotti, Bruzio Manzocchi*. Atti del convegno di Morbegno, 6 Aprile 2019, Sev, Sondrio, 2019.

<sup>10</sup> F. LAVISTA, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>11</sup> Da ultimo G. COPPOLA - S. DE STEFANIS, *Spesa pubblica e sviluppo: una prospettiva storica*, relazione al convegno *L'attuazione nazionale del Recovery Fund e il futuro dell'Europa*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 31 ss, spec. 32 - 34.

errori analitici della situazione del Paese, impreparato a una sua reale recezione, nonché quelli gestionali per la cattiva prova del CIPE, che avrebbe dovuto fare da sintesi e “gabinetto economico” del disegno istituzionale<sup>12</sup>. Pulsioni conservatrici annidate nella parte meno moderna dell’imprenditoria privata, impiego clientelare delle risorse a fini di consenso politico da parte dei partiti di governo, corporativismo dei sindacati, ritardi riformistici della maggiore forza dell’opposizione parlamentare la fecero fallire<sup>13</sup>.

Segui alla delusione una sua ripresa a distanza di tempo, detta di “programmazione negoziata”<sup>14</sup>, come definita dall’art. 2, comma 203, lettera a) della legge finanziaria 662/1996: invertito lo schema precedente, s’intese ora promuovere dal basso — con regia degli enti autonomi territoriali e sinergia di capitali pubblici e privati — un’allocazione di risorse economiche provenienti da più fonti e ottimizzarne l’impiego.

Lo schema derivava dall’Unione Europea, essendo ormai proiettati nell’ottica dell’uropeizzazione — e, di più, della globalizzazione — dell’economia, nella logica delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni e in chiave di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Emblematiche di questo passaggio la torsione interpretativa che investì, l’art. 41 della Costituzione, cui si “fece” dire quello che letteralmente non contiene, a copertura del mercato

---

<sup>12</sup> G. MOBILIO, *Cipe e Costituzione. Governare attraverso i comitati interministeriali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018 e in precedenza, *ex plurimis*, già P. CIRIELLO, *I Comitati interministeriali*, Jovene, Napoli, 1981-

<sup>13</sup> Per utili riferimenti alle impostazioni di quel periodo e — negli ultimi lavori qui richiamati — anche alle critiche ad esse, di cui è cenno nel testo, si vedano V. SPINI, *I socialisti e la programmazione (1945 – 1964)*, Sansoni, Firenze, 1982 e inoltre i *Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini* nn. 4, D. BIDUSSA, A. PANACCIONE (a cura di), *Le culture politiche ed economiche del socialismo italiano dagli anni ‘30 agli anni ‘60*, Edizioni della Fondazione, Roma, 2014, con un contributo specifico di E. GHIANDELLI, *Alle origini della programmazione democratica: Alberto Bertolino economista eterodosso*, pp. 103 ss. e 5, E. RUSSO (a cura di), *Programmazione economica, cultura politica e metodo di governo*, Edizioni della Fondazione, Roma, 2015 (con *Introduzione* dello stesso, pp. 7 ss. e contributi ancora del medesimo, *Come nasce la cultura della programmazione in Italia e come i socialisti ne diventano protagonisti negli anni ‘60 e ‘70*, pp. 13 ss.; di M. CARABBA, *Il riformismo socialista e il primo centrosinistra*, pp. 73 ss.; di C. RENZONI, *Urbanistica e programmazione nel primo centrosinistra. Uno sguardo su saperi esperti e apparati pubblici*, pp. 81 ss.; di D. STRANGIO, *Politica industriale e programmazione da Vanoni a Giolitti*, 117 ss.; di A. FOCCILLO, E. RUSSO, *La politica dei redditi nel rapporto tra sindacato e programmazione*, pp. 165 ss.; di P. SODDU, *Ugo La Malfa e la sinistra democratica nel confronto con i socialisti: Nota aggiuntiva e politica dei redditi*, pp. 197 ss.; di F. ARCHIBUGI, *I socialisti e la programmazione: tra passato e futuro*, pp. 211 ss. e coi discorsi di Antonio Giolitti e Ugo La Malfa al Senato della Repubblica, pp. 239 ss.) ed ancora R. RICCIUTI, *Stato e mercato nella Nota aggiuntiva La Malfa*, *Working Paper Series, Department of Economics University of Verona*, 37 (2012); A. GOLDSTEIN, *La Nota del ‘62 e il Paese che non fu*, *Il Sole 24 Ore*, 2 giugno 2012. Le critiche sono peraltro rintuzzate dall’*Introduzione al Quaderno n. 5*, che ricorda le conquiste civili ed economiche del periodo, cui è specificamente dedicato il volume E. BARTOCCI (a cura di), *I riformismi socialisti al tempo del centro-sinistra (1957–1976)*, Viella, Roma, 2019. Sull’atteggiamento in merito del maggiore partito dell’opposizione parlamentare, da ultimo M. GAMBILONGHI, *Governare lo sviluppo: il PCI e la programmazione economica negli anni Sessanta*, in *Materialismo storico*, n. 1, 2017, pp. 323 ss.

<sup>14</sup> Tra i molti, si vedano G. M. ESPOSITO, *Amministrazione per accordi e programmazione negoziata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999; R. FERRARA, *La programmazione “negoziata” fra pubblico e privato*, in *Dir. Amm.*, 1999, pp. 429 ss.; A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000; I. SALES, L. D’ARCANGELO, *La programmazione negoziata*, in G. FERRARO (a cura di) *Sviluppo e occupazione nell’Europa federale. Itinerari giuridici e socioeconomici su Regioni e autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 2003, rispettivamente pp. 181 ss. e pp. 191 ss.



concorrenziale e la modificazione espressa dell'art. 81, per frenare il ricorso all'indebitamento troppo facile<sup>15</sup>.

Notava dunque allo scadere del primo decennio del nuovo secolo uno storico che:

«[È] un bel po' che non si parla più di programmazione economica: sono diversi decenni, ormai, che ragionamenti economici, prospettive, previsioni, proponimenti, si tengono piuttosto lontani da questo tipo di impostazione. Adesso, però, il riproporsi nello scenario economico mondiale di una "grande crisi", ha fatto riaffacciare, in modi ora timidi, ora

<sup>15</sup> *Ex plurimis* G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 1992, pp. 7 ss. e ora anche in ID., *Le istituzioni della democrazia, Un viaggio lungo cinquant'anni. Quattro tappe*, introdotte da A. Barbera, S. Cassese, M. Fioravanti, G. Napolitano, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 299 ss.; F. CINTIOLI, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il diritto della crisi*, in *Diritto e Società*, n. 3-4, 2009, pp. 373 ss. (per il quale, «[I]l sistema misto che avrebbe connotato la nostra costituzione economica si è quindi via via orientato, in modo sempre più netto, verso quel polo liberale di interpretazione che affermava con convinzione primato e riconoscimento della libertà di impresa come autentico diritto individuale di livello costituzionale. È soprattutto con l'Atto Unico europeo e col Trattato di Maastricht che il modello dell'economia di mercato esercita nell'ordinamento italiano un'influenza determinante»); T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. Alcuni spunti di riflessione*, in *Rivista AiC*, n. 1, 2016; A. COIANTE, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza* in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, pp. 143 ss.; L. CASSETTI, *Art. 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 241 ss., che ricostruisce storicamente — anche in rapporto al lento e oligarchico sviluppo del capitalismo italiano e al ruolo pletorico dello Stato come operatore economico diretto — l'evoluzione del riconoscimento giuridico dell'iniziativa economica privata dall'età liberale a quella della Costituente, con le diffidenze in quella sede emerse verso il mercato e infine alla ascesa della centralità del valore della concorrenza come riflesso dell'apertura all'Europa, pur sottolineando altresì i temperamenti indotti dalla giurisprudenza costituzionale a un troppo deciso sviluppo in tale direzione. Nell'anno successivo alle parole del prefatore del volume di cui alla nota seguente, si discute in effetti una proposta di legge costituzionale che mirava appunto a ispirare una nuova filosofia economica della Costituzione nel senso di un migliore collegamento con gli artt. 81 e 82 del Trattato dell'Unione: si intendeva introdurre il principio per cui l'iniziativa economica privata è libera e tutto ciò che non è vietato fosse permesso, che non potesse svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (unico comma che sarebbe rimasto del testo originario), che legge e regolamenti potessero disciplinare le attività economiche unicamente al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati, che la legge si dovesse conformare ai principi di fiducia e di leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni e i cittadini prevedendo, di norma, controlli successivi. La proposta — esaminata in commissione parlamentare alla Camera dei Deputati anche con l'audizione di costituzionalisti — non ebbe seguito. Si veda *L'art. 41 della Costituzione. Dossier*, pubblicato in *ApertaContrada. Riflessioni su società, diritto, economia*, rivista online open access, n. 3, 2012. Di utile lettura G. SCALISE, *Il mercato non basta. Attori, istituzioni e identità dell'Europa in tempo di crisi*, Firenze University Press, 2017. Descrive con l'immagine dell'oscillazione continua del pendolo i rapporti tra Stato e mercato, all'interno di un'opzione per il modello della libertà del secondo, ma corretta in funzione dell'obiettivo della coesione sociale, P. DE GREUWE, *I limiti del mercato. Da che parte oscilla il pendolo dell'economia?*, con pref. di J.P. Fitoussi, trad. it. (dall'edizione originale *Les limites du marchés. L'oscillation entre les autorités et le capitalisme*, De Boeck, Bruxelles - Louvain La Neuve, 2015), Il Mulino, Bologna, 2018 e ora, sintonicamente, G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Il Mulino, Bologna, 2022. Nel medesimo senso di quest'ultimo autore si vedano anche le preoccupazioni di un altro volume collettaneo recente F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Il Mulino, Bologna, 2021, i quali lo introducono osservando — dopo avere sinteticamente riepilogate le tappe dello sviluppo storico del tema — che «una cosa è promuovere l'innovazione e la crescita di un'economia di mercato che resta tale, mitigandone i fallimenti e garantendo i diritti dei cittadini, comunque nel rispetto della libertà di impresa e valorizzando le virtù della concorrenza; un'altra è avviare una deriva verso un esteso dirigismo statale dell'economia e una generale rinuncia a far leva sui benefici e sugli incentivi di un mercato aperto e competitivo», ivi, p. 5.

aggressivi, ragionamenti sul ruolo dello Stato e della politica in rapporto all'economia. Non pare, tuttavia, che si sollevi da qualche parte il tema vero e proprio della "programmazione economica". Questa formula, che coinvolge prepotentemente il rapporto fra Stato ed economia, tra politica ed economia, appartiene chiaramente ad un'altra stagione storica: quella dominata dagli effetti della crisi del 1929 che si trascinarono fino al secondo dopoguerra»<sup>16</sup>.

Dopo altri dieci anni, la pandemia ha però riproposto tema e termine, giacché (lo si notava in premessa) l'emergenza è tornata, prima in uno scenario di guerra metaforica e da ultimo — mentre si scrive — anche per nulla tale.

Per fortuna il tentativo iperliberista di una ventina di anni fa di abrogare del tutto il riferimento costituzionale alla programmazione economica fu all'epoca sventato, segno che era un manifesto ideologico, più che una necessità condivisa dalla nostra società: oggi torna utile non avere sfigurato del tutto il verso solidaristico originario della Costituzione repubblicana nel settore dei rapporti economici e si può anzi asserire che è semmai l'Europa a riscoprire le radici di quel disegno, non a caso concepito già negli anni di preparazione della ricostruzione e nel medesimo *milieu* culturale del *Manifesto di Ventotene*.

Alla pianificazione per lo sviluppo solidale dell'immediato dopoguerra quella attuale si ricollega, il Piano Marshall (in acronimo *Erp*), è un chiaro antenato del *Next Generation Eu*, che dell'avo è anzi più robusto per mole di aiuti previsti<sup>17</sup>, Keynes — se non si vuole addirittura ricordare Marx — che troppo presto si era liquidato viene oggi riscoperto ai danni

---

<sup>16</sup> L. CAFAGNA, Prefazione a F. LAVISTA, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, cit., Il Mulino, Bologna, 2010, p. 9.

<sup>17</sup> Questo nesso è chiaramente colto da G. COPPOLA - S. DESTEFANIS, *Op. e loc. cit.*, p. 32, ma altresì sottolineato (pur nel rilievo anche di ovvie discontinuità) da L. D'AMBROSIO, *Recovery e Piano Marshall: differenze e somiglianze*, in *Diritto e Conti, Osservatorio Recovery*, 15. 1. 2021 e da E. BERNARDI, *Ripresa economica: tutte le analogie tra Piano Marshall e Next Generation Eu*, in *Quaderno 5 della Fondazione Per - Progresso Europa Riforme*, 9 Luglio 2021, on line, il quale osserva innanzitutto che «il crollo del Pil nel 2020 è stato per l'Italia dell'8,9%, rispetto al -6,6% della zona euro (Germania, -4,9%; Francia, -8,1%; Spagna, -10,8%). Numeri paragonabili a quelli del 1947, *annus horribilis* per l'Europa occidentale, sia sotto il profilo alimentare che monetario. Per reagire a quella crisi, l'Italia e gli altri quindici Paesi partecipanti importarono sul *Piano Erp* enormi quantità di cibo e di materie prime (dal grano al cotone, dal carbone al mais al ferro e così via). Giunsero in Italia strumenti di produzione più moderni, attrezzature per gli ospedali (impianti a raggi X) e medicine (penicillina e streptomina), calcolatori elettronici. I prestiti e il fondo lire generato da quegli aiuti spinsero la modernizzazione industriale e agricola in senso produttivistico, favorendo innumerevoli interventi sul territorio: nel Mezzogiorno, basti ricordare la costruzione o il completamento dei porti (Messina, Siracusa, Napoli, Bari) e di dighe per la produzione di energia idroelettrica e l'irrigazione agricola (Metaponto); o le rilevanti percentuali dei fondi assegnate a scuole, strade, bonifiche e ferrovie. Un complesso di interventi, tra pubblico e privato, cui inevitabilmente si guarda ancora». L'A. continua rilevando, come seconda analogia, che «il risanamento dell'economia italiana e l'adozione delle riforme (amministrativa, fiscale, della giustizia oggi, le prime due e quella agraria nel secondo dopoguerra) sono parti di un piano che vuole ricostruire e, allo stesso tempo, rafforzare lo status dell'Italia nel consesso europeo. Le riforme erano e sono tutt'ora un banco di prova, tra nazionale e internazionale», infine osserva che Italia ed Europa risultano dal piano fortemente interconnesse e che «se il piano europeo mira a ripristinare una maggiore presenza dello Stato nei settori sensibili (sanitari, economici e non solo) e a combattere le rendite e i monopoli all'insegna di una maggiore concorrenza, lo fa ...riconoscendo la necessità di assegnare una quota rilevante al Mezzogiorno (il 40% dei fondi, pari a circa 82 miliardi) [ corsivi nostri, n. d. r.]».

di von Hayek e Friedman, dei quali con simmetrico eccesso di frettolosità era stato celebrato il trionfo<sup>18</sup>.

### 3. L'Europa solidale: il sistema duale dell'integrazione economica e delle politiche sociali

Il programma di aiuti economici che va sotto il nome di *Next Generation EU* (in acronimo NGEU e così in seguito) costituisce un utile momento di riflessione sullo stato del processo di integrazione europea, che negli ultimi dieci anni ha vissuto momenti di forte tensione a causa delle misure di *austerity*.

Il suo architrave è costituito dal principio di solidarietà, il cui valore giuridico e la cui forza normativa rappresentano ancora oggi motivo di approfondimento per gli studiosi delle scienze sociali, che cercano di indagarne la portata, dati i profili di forte fluidità.

Quantunque affondi le sue radici nelle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi membri<sup>19</sup>, esso implica (e si completa con) gli altri valori pure co-affermati, confermando così che «la solidarietà “attraversa” gli altri valori e ne viene al tempo stesso permeata»<sup>20</sup>.

Le sue radici afferiscono alla nozione pre-giuridica di fratellanza<sup>21</sup> e a quelle giuridiche della *fraternité* rivoluzionaria francese<sup>22</sup>. In particolare, la fraternità politica si distaccò dalla nozione più naturale di fratellanza, intesa come etica religiosa, o da altre declinazioni pure emerse in epoche pre-rivoluzionarie (fraternità cavalleresche, di mestieri pe altre) per indicarne un rinnovato ruolo all'interno del processo unificante di *costruzione* dello Stato repubblicano post-rivoluzionario alla fine del Settecento.

Le vicende successive alla rivoluzione francese, tuttavia, sperimentano la debolezza giuspubblicistica del principio, con la sostituzione a quello originario del trittico “libertà,

---

<sup>18</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Conclusioni della seconda sessione del Convegno di Salerno*, cit., in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 130 ss., sottolinea anch'egli — in poche, ma intense pagine, che si aprono con il richiamo al *pathos* tramesso attraverso la televisione dalla solitaria *Via Crucis* di Papa Francesco, in una piazza San Pietro battuta dalla pioggia, durante una pandemia che ha cambiato la percezione dell'ordine corretto dei valori della convivenza — che «[C]entrale ovviamente è il tema delle priorità fra i principi coinvolti, soprattutto con riguardo al rapporto fra solidarietà, mercato e sviluppo. In realtà, se la solidarietà è riuscita a guadagnare nel circuito decisionale europeo tempi e contenuti prima impensabili, ciò è avvenuto solo in via di fatto e in ragione della relativa funzionalità verso lo sviluppo economico e la ripresa del mercato» (ivi, 133 s.). Sul punto, peraltro, esistono prospettive più critiche circa l'effettività e la sincerità della svolta solidaristica dell'Unione Europea; si leggano ad esempio F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021 e C. IANNELLO, *Il governo dell'economia e il ruolo della BCE alla luce del Quantitative Easing e del Next Generation EU. Verso nuovi paradigmi o verso il consolidamento dei paradigmi esistenti?*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 82 ss. che è una relazione al medesimo convegno salernitano più volte citato.

<sup>19</sup> Come sancito nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali.

<sup>20</sup> S. PRISCO, *La solidarietà come valore comune delle tradizioni costituzionali europee. Brevi note comparate con particolare riguardo all'esperienza tedesca*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, vol. I, tomo II, Jovene, Napoli, 2002, 440.

<sup>21</sup> Sulla genesi filosofica e metafisica del concetto, *ex plurimis*, E. RESTA, *Il racconto della fraternità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016.

<sup>22</sup> Sul concetto di fraternità rivoluzionaria come principio generale dell'azione politica, si veda M. BORGETTO, *Le concept de fraternité et la protection sociale*, in *Informations sociales*, n. 1, 2018, pp. 18 ss., «la fraternité, remise à l'honneur à la Libération et aujourd'hui constitutionnalisée, est le principe qui la légitime et lui apporte sa dimension humaine».

eguaglianza, *proprietà*”, in epoca napoleonica, o ancora con quello “libertà, eguaglianza, *indipendenza nazionale*” nel costituzionalismo liberale<sup>23</sup>.

Solo nel corso dell'Ottocento, con lo sviluppo delle teorie socialiste e la lotta di classe<sup>24</sup> e le tendenze del cattolicesimo sociale, la solidarietà ha acquisito una specifica valenza redistributiva.

Il “luogo teorico” in cui la solidarietà si riconnette a libertà ed eguaglianza è lo Stato liberaldemocratico, ovvero sociale, del secondo Novecento. La Carta costituzionale italiana è paradigmatica sotto questo punto di vista, poiché consacra il principio personalista e quello pluralista all'art. 2, inscindibilmente legati — nello stesso articolo — a quello solidarista: ponte tra libertà ed eguaglianza.

Il tratto caratterizzante della solidarietà nella nostra forma di Stato repubblicana è che tale principio attraversa i rapporti civili, etici-sociali ed economici<sup>25</sup>. L'art. 2 è servente non solo rispetto alla tenuta del *Welfare State*, ma altresì a tutelare quegli interessi che lo spontaneismo e l'individualismo non sarebbero in grado di proteggere.

Invero, la solidarietà si regge non solo sui diritti inalienabili ma anche sui doveri inderogabili. L'esercizio di un diritto implica infatti l'assunzione del correlato dovere, così come la libertà è fondamento di responsabilità<sup>26</sup>. Nel disegno costituzionale c'è tuttavia qualcosa di più della sostenibilità dei diritti, giacché il vincolo solidaristico è da intendere sia come base della convivenza sociale (Corte cost., sent. 75/1992), sia come quel valore/principio la cui mobilitazione è tesa a saldarsi con l'uguaglianza per raggiungere la pari dignità sociale, in un ordinamento in cui il singolo non è concepito individualmente ma nella sua proiezione sociale<sup>27</sup>. La traccia principale, ma non unica, di questo rapporto la si ritrova nell'art. 36, dove emerge la connotazione lavorista<sup>28</sup> ed emancipante verso «un'esistenza libera e dignitosa».

Il condizionamento — derivante dall'adesione ai suoi trattati istitutivi — che l'Unione europea esercita sull'ordinamento interno impone peraltro necessariamente di proiettarsi

---

<sup>23</sup> Attenta la ricostruzione di F. PIZZOLATO, P. COSTA, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, i quali notano che, sebbene il valore fosse stato trionfalmente affermato nella triade rivoluzionaria, non sia stato poi in grado di dispiegare sul piano giuridico la medesima efficacia dell'eguaglianza e della libertà, perché non ricomprendibile nel sinallagma del contrattualismo moderno individuo-Stato.

<sup>24</sup> J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 39.

<sup>25</sup> A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 17, che richiama V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, pp. 115 ss.

<sup>26</sup> F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 209.

<sup>27</sup> A. APOSTOLI, *La svalutazione...*, cit., p. 38.

<sup>28</sup> Sulla centralità del lavoro nella forma di Stato repubblicana P. COSTA, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in G. BALANDI, G. CAZZETTA (a cura di), *Diritti e lavoro nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 29, ha evidenziato che il «centro di gravitazione e il principale elemento di raccordo tra la persona e l'ordinamento è il lavoro», che è l'elemento su cui si fonda il fondamento dei diritti nel loro complesso. Dello stesso avviso anche S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del Diritto*, n. 4, 2012, p. 540, il quale nota che il sistema della tutela previdenziale dello Stato sociale italiano risente fortemente dell'impronta lavorista, tant'è che la protezione sociale non ha l'ispirazione nella cittadinanza ma nel lavoro.

verso l'esterno per guardare compiutamente alle questioni economiche e sociali che oggi interrogano la solidarietà e al ruolo che tale principio etico-giuridico è chiamato a svolgere.

Da qui emergono profondi disallineamenti tra la prospettiva interna e quella sovranazionale.

Il principio di solidarietà dell'ordinamento comunitario ha una matrice mercantilistica<sup>29</sup>; alla *solidarité de fait* e alla *solidarité de production* si richiamò nel lontano 9 maggio 1950 anche il Ministro Schuman, per la realizzazione del progetto europeo: una solidarietà intesa come collaborazione tra i Paesi membri, indispensabile al mantenimento delle relazioni pacifiche e funzionale all'equilibrio economico tra gli Stati.

Nella protezione dei diritti sociali uno snodo importante è stata l'adozione della Carta di Nizza, al Capo IV intitolato appunto alla *Solidarietà*, con l'affermazione della tutela di principio di singoli beni e diritti di rilievo sociale<sup>30</sup>. La proclamazione di diritti sociali all'interno della Carta non è tuttavia connotata dall'ottica emancipante dell'eguaglianza sostanziale, piuttosto intesa nel senso dell'eguaglianza delle opportunità, dell'eguaglianza formale, del principio di non discriminazione<sup>31</sup>: «il *telos* della (allora) Comunità è quello di “promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta...”»<sup>32</sup>.

Con l'adozione del Trattato di Lisbona i riferimenti alla solidarietà si sono invero moltiplicati nei diversi settori, assumendo significati disomogenei; pertanto, la dottrina<sup>33</sup> ha proposto una possibile distinzione tra: solidarietà tra i popoli europei (art. 3, par. 5 TUE); la solidarietà tra Stati membri dell'Unione (art. 5 TCEE, art. 3, par. 3, co. 3 TUE); solidarietà intergenerazionale (art. 3, par. 3 TUE); solidarietà interindividuale (titolo IV Carta di Nizza); solidarietà tra imprese (Preambolo CECA) e solidarietà ai paesi d'oltremare (Preambolo CEE, ora TFUE). La stessa Carta di Nizza ha inoltre acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati, ma non ha ampliato anche la sfera delle competenze unionali.

<sup>29</sup> S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 544 ss. L'A. ricorda come alle sue origini il processo di integrazione riguardava esclusivamente il mercato.

<sup>30</sup> La Corte di Giustizia con la sentenza 29 giugno 1978, *Benzine e altri contro Commissione delle Comunità europee*, ne aveva affermato il rilievo tra i principi fondamentali della Comunità. Per una genealogia della solidarietà europea si veda R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'Ordinamento europeo*, vol. I, *I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 435 ss.

<sup>31</sup> Così M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del Diritto*, n. 3, 2000, p. 376, in commento all'art. 141, par. 4 TCEE.

<sup>32</sup> B. GUASTAFERRO, *La «partecipazione ai beni vitali»: i diritti sociali tra principio di eguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà*, in *Rivista AiC*, n. 3, 2021, p. 167. Del pari A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi «costituzionali» europei*, in ID. - A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea*, ESI, Napoli, 2003, p. 180.

<sup>33</sup> F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 6-9. G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus.it, Numero speciale: L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 80 s. propone una tripartizione tra solidarietà intergenerazionale; solidarietà tra Stati membri e individui; solidarietà tra individui.

Dall'analisi comparata dei testi emerge innanzitutto una discrepanza: essa è riconosciuta come un valore nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ma il dispositivo contenuto all'art. 2 del TUE non la menziona espressamente tra quelli su cui si fonda l'Unione, ma solo tra gli elementi caratterizzanti i Paesi membri.

Il principio pare insomma avere una valenza più ermeneutica<sup>34</sup> che prescrittiva, pochi e incerti essendo gli obblighi che ne deriverebbero in capo agli Stati membri e all'Unione.

Una solidarietà al contempo proteiforme, tuttavia non convince ancora la maggioranza degli interpreti (forse proprio per la sua stessa onnicomprensività) a riconoscerle il rango di principio ispiratore della *rule of law* europea, per lo meno non nel senso attribuitole dalla nostra Costituzione di co-fattore emancipante della persona.

La dimensione sociale del mercato è infatti rimasta strettamente legata alla dottrina politico-economica dell'ordoliberalismo<sup>35</sup>, dove l'ordine non è più il risultato delle libere forze del mercato, ma il presupposto del suo funzionamento, come si evince dalla formula contenuta all'art. 3, par. 3, co. 1 TUE sul modello di economia sociale di mercato<sup>36</sup> *fortemente competitiva*, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale (art. 3, par. 3 TUE).

La Corte di Giustizia non sconfessa il *favor pro market*, nel caso *AGET Iraklis*<sup>37</sup>, benché riconosca che l'Unione non abbia soltanto una finalità economica, ma anche una sociale – come risulta dall'articolo 151, primo comma, TFUE, sulla promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro – attraverso il canone della proporzionalità

<sup>34</sup> In tal senso possono leggersi le Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot, 26 luglio 2017, Cause C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria contro Consiglio dell'Unione europea*, ove la solidarietà è definita «la quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo», benché «sorprendentemente» assente dall'elenco, dei valori sui quali l'Unione si fonda. Sulla problematica individuazione dello *status* del principio di solidarietà, F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri*, cit., pp. 107 ss.

<sup>35</sup> Per inquadrare la teoria economica della Scuola di Friburgo è utile riprendere alcune riflessioni: l'intervento sociale nell'economia di mercato «tende al progresso sociale attraverso misure conformi al mercato. Essa comprende tra le misure di tal genere provvedimenti che garantiscono scopi sociali senza interferire, con effetti di disturbo, nell'apparato del mercato» A. MÜLLER-ARMACK, *Economia sociale di mercato*, [1956], trad. it. in F. FORTE, F. FELICE (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 91; un ordine siffatto tende a realizzare «uno Stato sotto la sorveglianza del mercato, anziché un mercato sotto la sorveglianza dello Stato»; così M. FOUCAULT, *Lezione del 31 gennaio 1979*, [1979], trad. it. in ID., *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, Milano, 2015, 81 s. Su tale matrice dell'Unione europea si vedano, tra gli altri, A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico dell'economia*, in *DPER online*, numero speciale, 1, 2019, pp. 12 ss.; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, spec. 43 ss.; A. SOMMA, *Economia sociale di mercato vs. giustizia sociale*, versione ampliata della Relazione al Seminario internazionale “Social Justice in European Contract Law”, Parigi, 22 - 23 settembre 2005, in *Astrid online, directory Unione europea e istituzioni internazionali/Studi, Ricerche e Relazioni*.

<sup>36</sup> Qui si ritrova appunto la differenza tra il modello socio-economico UE e quello costituzionale, che in luogo dell'economia sociale di mercato si fonda sul governo pubblico dell'economia, nel quale le libertà economiche sono limitate e subordinate all'utilità sociale. In tema A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum Pasquale Costanzo, Consulta online*, 2020, p. 4; ID., *Le aporie del populismo tra fenomenologia e categorie del costituzionalismo*, in *Neoliberalismo e diritto pubblico*, a cura di C. Iannello, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1, 2020, pp. 170 ss.

<sup>37</sup> CGUE, 21 dicembre 2016, Causa C-201/15, *AGET Iraklis contro Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalis kai Koinonikis Allilengyis*. In tema F. SAITTO, “Risocializzare l'Europa”. *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Rivista Diritti Comparati*, n. 3, 2017, spec. pp. 104 ss.

riportano il punto di equilibrio, tra interessi attinenti alla libertà di stabilimento e alla libertà d'impresa degli operatori economici, e quelli collegati alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione, sulle prime.

Occorre allora chiedersi quali siano le basi giuridiche della convivenza tra solidarietà e *competition law* nell'assetto attuale<sup>38</sup>, dove, pur nella centralità della tutela del mercato, esso ha perso il rango di campo in cui si manifesta il valore della concorrenza libera e non distorta.

Il punto di equilibrio si ritrova nella coesione economica, sociale e territoriale, obiettivo che attraversa orizzontalmente le politiche economiche europee, per integrare squilibri territoriali non recuperabili nel libero gioco della concorrenza.

La coesione, inizialmente introdotta dall'art. 23 dell'Atto unico europeo come bussola per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, onde ridurre il divario tra le diverse regioni e in particolare il ritardo di quelle meno favorite, era allora intesa sotto il versante economico e sociale.

Si è poi sviluppata come principio di rafforzamento della solidarietà anche territoriale (regionale e locale) con il Trattato di Lisbona, negli artt. 174-178. L'integrazione per coesione «non soppianta, ma anzi va ad affiancarsi a quella tradizionale dell'integrazione tramite mercato»<sup>39</sup>: entrambe vivono insomma in una logica di complementarità, per eliminare i divari che ostacolano uno sviluppo armonioso delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati.

Il principio della coesione è dunque in grado di incidere — opponendovisi o temperandolo — su quello della concorrenza; si pensi alla vicenda dei servizi di interesse economico generale che in vista del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, devono funzionare in base a principi e a condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere ai propri compiti: infatti all'art. 106, co. 2, TFUE è chiarito che in tali settori le regole della concorrenza possono subire dei limiti, quando ostino all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

Questa vicenda, secondo la dottrina più attenta, testimonia che la coesione rientra appieno tra i principi fondanti dell'Unione e che nei settori indicati le regole della concorrenza sono cedevoli rispetto alla dimensione sociale<sup>40</sup>. Dinanzi a tali esigenze, in altri termini, «un singolo Stato potrebbe decidere di gestire tali servizi con efficienza, ma in una dimensione pubblicistica che, alla logica del profitto, preferisca la giustizia sociale, la tutela del lavoro, della salute, dell'ambiente, in una logica di democrazia della prossimità»<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> In tema si veda P. COSTA, *Tra divisione del lavoro e affinità: la dialettica della solidarietà europea*, in *Economia Pubblica*, n. 1, 2020, spec. pp. 278 ss. che propone una lettura funzionalistica della solidarietà di fatto, la quale pur non contraddicendo le debolezze etiche del principio è riuscita a generare vincoli solidaristici intensi, fondata non già su modelli politici e giuridici bensì sul sentimento delle comuni battaglie e delle comuni sconfitte.

<sup>39</sup> F.F. TUCCARI, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, Firenze University Press, 2016, p. 64.

<sup>40</sup> A. LUCARELLI, *La Corte Costituzionale dinanzi al magma dei servizi pubblici locali: linee fondative per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, ESI, Napoli, 2016, p. 157.

<sup>41</sup> A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in *Scritti di diritto pubblico europeo*, cit., p. 128.

Le politiche di coesione si realizzano attraverso un assetto istituzionale multilivello, con la diretta partecipazione delle Regioni secondo il principio sussidiarietà (verticale e orizzontale) e il modello del partenariato. Non a caso nei primi anni della crisi del debito sovrano, la Commissione europea già individuava una strategia di programmazione integrata per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva con *Europa 2020*. La formula del partenariato, riguarda sia la compartecipazione tra Commissione e Stati membri, sia quella tra autorità nazionali e altri attori territoriali<sup>42</sup>, secondo moduli tra loro convergenti. A regolare modalità e linee guida per la consultazione dei *partners* per la gestione dei Fondi del quadro strategico comune (che rappresenta il principale strumento delle politiche di coesione) è il regolamento UE 1303/2013.

#### 4. A “historic milestone”: luci e ombre del *Next Generation EU*

Di seguito s'intende dunque analizzare la programmazione economica europea del NGEU secondo l'asse solidarietà - sussidiarietà — *partnership*.

Il Piano europeo di investimenti proposto dalla Commissione e adottato dal Consiglio con regolamento UE 2094/2020 costituisce una risposta eccezionale a circostanze temporanee ma estreme, per far fronte alle conseguenze economiche negative della crisi covid-19, scongiurarne una recrudescenza e consentire una ripresa sostenibile e resiliente in tutta l'Unione. Come noto, il finanziamento del NGEU è solo una delle linee di intervento<sup>43</sup> messe in campo per far fronte alla crisi pandemica (insieme all'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità; al programma temporaneo di acquisto di titoli, il *Pandemic Emergency Purchase Programme*; all'accordo *Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*). L'elemento di novità più significativo riguarda l'ammontare di una somma così cospicua interamente finanziata dal debito comune europeo<sup>44</sup> e garantita dai bilanci nazionali, distaccandosi così dall'interpretazione restrittiva della regola sul pareggio di

---

<sup>42</sup>A. DI STEFANO, *L'amministrazione della coesione economica sociale e territoriale tra legitimacy e legal accountability: il ruolo del partenariato territoriale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2014, spec. p. 436.

<sup>43</sup> Per una ricognizione si veda G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto?*, cit., pp. 99 ss.

<sup>44</sup> Conclusioni adottate nella riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020), EUCO 10/20. Per un commento si veda C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020. L'A. evidenzia che il ricorso all'indebitamento non è privo di elementi critici, su tutti il problema della sostenibilità democratica sull'emissione del debito. Sull'indebitamento dei Paesi nota è la distinzione del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica (*We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 March 2020), tra debito “buono” e “cattivo”: solo il primo è in grado di migliorare la produttività e assorbire gli effetti della crisi, per questo il debito pubblico dovrà assorbire anche quello dei privati. La capacità di dirottare il debito verso il benessere di ciascun Paese diverrà altresì strumento di coesione tra Stati membri: «Il debito può unirci, se ci aiuta a raggiungere il nostro obiettivo di prosperità sostenibile, nel nostro Paese e in Europa. Ma il debito ci può anche dividere, se solleva lo spettro dell'azzardo morale e dei trasferimenti di bilancio, come successe dopo la crisi finanziaria» (M. DRAGHI, *L'intervento del Presidente Draghi all'Accademia dei Lincei*, in *www.governo.it*, 1° luglio 2021). Critico verso il discorso è L. PANDOLFI, *Debito buono non è scaricare quello privato nel pubblico*, su *Il Manifesto*, 11 febbraio 2021.



bilancio (art. 310 TFUE), sul finanziamento del bilancio solo con risorse proprie (art. 311 TFUE) e sull'operatività della clausola *no bail-out* (art. 125 TFUE).

In anni recenti la *governance* economica europea aveva mostrato tratti di inadeguatezza e criticabilità, dovute alla creazione di un mercato interno, con rimozione degli ostacoli alla circolazione di lavoratori, merci, servizi e capitali in assenza di un effettivo coordinamento<sup>45</sup> delle politiche economiche tra Paesi, neppure con l'introduzione del Semestre europeo. A tale squilibrio si aggiunge quello tra il pilastro monetario e quello economico («the great weakness of EUM is the E. The M part is institutionally well organized. We have a solid framework. We don't have that for economic policy»<sup>46</sup>). Più di tutto, però, a mostrare il volto anti-solidarista dell'Europa è stata la crisi greca, con la rigida applicazione della regola di esposizione al mercato. L'assenza di meccanismi di assistenza di carattere generale ha comportato l'adozione di un pacchetto di aiuti (MESF, FESF e MES) in un contesto istituzionale opaco, fondato su accordi di carattere intergovernativo e dietro la condizione del risanamento tramite la stretta osservanza del programma triennale negoziato con la Commissione europea, la BCE e il FMI, che ha avuto pesanti ripercussioni sulla tenuta del *welfare* ellenico.

In ciò si evidenzia un altro elemento di distanza del NGEU la cui *governance* è rimasta interna alle istituzioni dell'UE<sup>47</sup>: la base fondanti del regolamento UE 241/2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza – l'art. 175, par. 3. TFUE – coinvolge nella procedura ordinaria non solo Parlamento europeo e Consiglio, ma anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni. Secondo la dottrina «il ricorso ad una diversa base giuridica assolve conseguentemente alla funzione di indicare un netto distacco, anche sul piano ideologico, rispetto sia alla fase emergenziale dell'epidemia, sia alla precedente crisi finanziaria del 2009. È come se le istituzioni volessero trasmettere la sensazione che è questa la quotidianità postpandemica, (...) che è rispetto a tale “nuova normalità” che devono ora rapportarsi le relative scelte»<sup>48</sup>. In tal senso può dunque affermarsi che il valore su cui si poggia la ripresa dell'Unione sia appunto quello della coesione sociale, economica e territoriale.

Gli artt. 174 e 175 TFUE sono richiamati anche tra i primi considerando del regolamento 241/2021, ove la coesione rappresenta sia uno strumento che un obiettivo.

Nella veste di principio, la coesione guida NGEU nel compimento della transazione verde, della transizione digitale, della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che guarda allo sviluppo intergenerazionale. Al considerato 6 emerge la misura in cui la coesione converge verso una *rapida ripresa*: riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, e che rafforzano la

---

<sup>45</sup> In tema G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, pp. 1452 ss.

<sup>46</sup> Intervista ad Alexandre Lamfalussy al quotidiano *The Guardian*, 16 agosto 2003.

<sup>47</sup> In tema G. MORGESE, *La governance europea del Next Generation EU*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 68 ss.

<sup>48</sup> G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea - Anno XVI*, n. 2, 2021, p. 247.

resilienza degli Stati membri, ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività, per ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione.

Nella coesione-obiettivo è possibile rintracciare entrambe le logiche del mercato sociale europeo: competitività e diritti sociali. Si legge infatti al considerato 13 che le riforme e gli investimenti comprendono coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, *per un mercato interno ben funzionante* con PMI forti, che dovrebbero mirare a rafforzare il potenziale di crescita e consentire una ripresa sostenibile dell'economia dell'Unione. Al considerato successivo la coesione cambia ambito, perché qui le riforme dovrebbero inoltre contribuire a combattere la povertà e ad affrontare la disoccupazione, affinché le economie degli Stati membri si riprendano «senza lasciare nessuno indietro».

Emergono, in definitiva, le due linee portanti della coesione: efficienza ed equità.

La coesione espressione della solidarietà tra Stati, in funzione riequilibratoria e redistributiva, presenta altresì meccanismi di condizionalità secondo due varianti: economica e democratica<sup>49</sup>. Quella economica negli anni recenti è stata rivolta anche verso l'interno, ossia agli stessi Stati membri, con la crisi economica del 2008 e l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità, che ha condotto al processo di costituzionalizzazione nel diritto primario della condizionalità cristallizzato all'art. 136, par. 3 TFUE. Rispetto a questa prima stagione di condizionalità della *governance* economica emerge la prevalenza degli aspetti finanziari e il sacrificio dei diritti fondamentali (specialmente quelli sociali) e della sovranità nazionale dei Paesi in *bail out*<sup>50</sup>.

Con riferimento ai fondi strutturali delle politiche di coesione, la previsione di meccanismi condizionalità macroeconomica ha finito per intrecciarsi con la *governance* economica europea. La prima traccia di questo processo si ritrova nel regolamento CE n. 1164/1994, istitutivo del Fondo di coesione, che all'art. 6 prevedeva la possibilità per il Consiglio di decidere di interrompere o non rifinanziare i progetti dei Paesi membri con disavanzo pubblico eccessivo. Nel 2006, con il regolamento 1084, furono introdotte maggiori garanzie, ossia che la decisione del Consiglio debba seguire all'inerzia dello Stato in *bail out* che non abbia seguito le raccomandazioni formulate dal Consiglio medesimo. L'allineamento tra politiche di coesione e sana *governance* economica è definitivamente realizzato all'art. 24 del regolamento 1303/2013, innescando così il pregiudizio non infondato<sup>51</sup> di voler realizzare tramite i fondi della coesione il rafforzamento degli obiettivi dell'Unione economica

---

<sup>49</sup> La condizionalità politica nacque invece con la “dottrina Truman” negli USA, avente l'obiettivo di concedere benefici economico-militari ai Paesi socialisti per diffondere valori in contrapposizione al modello di Stato. Nell'ambito del processo di diffusione dei principi e valori del costituzionalismo liberale da parte dell'Unione è stata utilizzata nei processi di adesione di nuovi Stati membri, trovando posto nel TFUE agli artt. 2, 8 e 49. Già a partire dagli anni '90 lo strumento si collegava a quello dei finanziamenti, per i rapporti esterni dell'Unione. In tema E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, ESI, Napoli, 2021, pp. 30 ss.

<sup>50</sup> Così E. CUKANI, *Op. cit.*, p. 80.

<sup>51</sup> In tema si veda M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2019 p. 416.

e monetaria, a discapito del sostegno che mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e a perseguire lo sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione.

Tale condizionalità può realizzarsi in due momenti diversi: *ex ante* quando la Commissione chiede a uno Stato membro di rivedere e di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti, per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio o per massimizzare l'impatto sulla crescita e la competitività dei fondi SIE negli Stati membri beneficiari dell'assistenza finanziaria; *ex post* con il potere della Commissione di proporre al Consiglio di sospendere parzialmente o totalmente i pagamenti relativi ai programmi o alle priorità interessati.

Non sorprende allora che anche il *Recovery fund* replichi il binomio solidarietà-condizionalità, nonché il criticabile collegamento alla sana *governance* economica, per accedere ai fondi del *Next Generation EU*.

Ciascuno Stato membro ha dovuto predisporre un *Recovery and Resilience Plan* per il periodo 2021-2026, secondo i criteri fissati dall'articolo 18, par. 4 del regolamento n. 241/2021, per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici, riguardanti il pilastro dei diritti sociali, la creazione di posti di lavoro, il miglioramento della coesione economica, sociale e territoriale, la transizione verde, la transazione digitale.

Circa la condizionalità successiva, l'art. 10 dello stesso prevede la sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti su proposta della Commissione e decisione del Consiglio qualora uno Stato membro non adotti misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso. Non solo quindi riforme strutturali nei sei pilastri di pertinenza individuati all'art. 3, ma anche adesione alle *country-specific recommendations* della Commissione formulate nell'ambito del Semestre europeo.

Infine, ulteriore meccanismo di condizionalità del *Recovery* è quello del carattere democratico<sup>52</sup>. Bisogna qui evidenziare la condizionalità «orizzontale», connessa al valore dello Stato di diritto, di cui all'articolo 2 TUE, che deve essere rispettato in tutti i settori di azione dell'Unione e parimenti rientra nella nozione di «regole finanziarie» di cui all'articolo 322, par. 1, lett. a, TFUE, laddove esso si istituisce, ai fini del beneficio di finanziamenti provenienti dal bilancio dell'Unione, una chiara correlazione – peraltro non esente da rilievi di criticità<sup>53</sup> – da parte del regolamento 2092/2020, tra *rule of law* ed esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria. La Corte di

---

<sup>52</sup> La complessità del tema meriterebbe un approfondimento qui impossibile. *Ex multis*, si vedano almeno E. CUKANI, *Op. cit.*; J. SAWICKI, *Il rispetto dello Stato di diritto come condizione generale per l'accesso al Recovery Fund. Il regolamento 2092/2020, «relativo a un regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione», e l'arretramento democratico di Ungheria e Polonia*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 237 ss., nei quali anche opportune indicazioni bibliografiche

<sup>53</sup> Su tutti F. SALMONI, *La funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'UE (a prima lettura delle sentt. C-156 e C157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*, in *Consulta online*, n. 1, 2022, spec. p. 203, che pur stigmatizzando le democrazie illiberali di Polonia e Ungheria, nota che l'aver trasformato lo Stato di diritto in "obiettivo di bilancio" conduca al sospetto che il dogma economico alteri lo scopo su cui si radica il principio solidaristico, ossia l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale.

giustizia<sup>54</sup>, chiamata a pronunciarsi sui ricorsi in annullamento di Ungheria e Polonia, ha ritrovato la giustificazione della protezione dello Stato di diritto tramite il bilancio nel presupposto che «gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, se le violazioni del diritto sono effettivamente perseguite e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale; e che l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura nonché dei servizi responsabili delle indagini e dell'azione penale sono richieste come garanzia minima avverso decisioni illegittime e arbitrarie delle autorità pubbliche che possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione» (p. 130).

Bisogna dunque chiedersi se nell'Unione del NGEU e della post-pandemia si realizzerà una nuova stagione della condizionalità e se si farà definitivamente strada una solidarietà ricentrata sulla tutela dei diritti fondamentali e della coesione sociale.

Può ricavarsi dalle luci e ombre qui evidenziate che in questa crisi l'Ue è stata caratterizzata da «accenti appena un po' meno "intergovernativi" e appena un po' più "comunitari", ispirata a principi come la solidarietà» e dalla volontà di «superare orientamenti e vincoli in esclusiva ottemperanza alla stabilità e/o alla stabilizzazione del sistema delle finanze tra Unione e Stati membri»<sup>55</sup>.

Sarebbe prematuro per ciò solo ricavarne un'inversione radicale immediata delle sue politiche, posto che resta saldo il collegamento con la "sana" *governance* europea. La sfida del futuro sembra, allora, essere quella di irrobustire l'aggettivo virgolettato con valori che ne ispirino politiche di coesione, piuttosto che ancorarla ai soli obiettivi di stabilità monetaria.

Il NGEU può comunque considerarsi un momento di rottura di quel meccanismo di solidarietà esterna tra Stati che ha prodotto de-solidarizzazione interna<sup>56</sup> (dei c.d. Stati debitori), ma occorre continuare a confrontarsi con il tema dello scheletro costituzionale che l'Unione vuole darsi, sul «presupposto che identità e solidarietà sono due variabili co-determinantesi»<sup>57</sup> e che, senza l'una, l'altra continua a rimanere nello stallo della competitività efficientista.

## 5. Il ruolo delle autonomie territoriali nella gestione del *Recovery Fund*, i timori sulla loro capacità di intervento e i meccanismi prudenziali da attivare per ridurre i rischi

Resta infine da compiere qualche osservazione su un punto decisivo, in ordine alla mobilitazione delle energie del Paese intorno a questi obiettivi così come predisposti nel Dispositivo per la ripresa e la resilienza nazionale (RRF).

<sup>54</sup> CGUE, 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia sostenuta da Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

<sup>55</sup> E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, in *Osservatorio AiC*, n. 6, 2020, p. 177.

<sup>56</sup> A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, pp. 147-48.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 141. Si veda inoltre, sulla crisi dell'identità europea come crisi della solidarietà e corresponsabilità, da un lato e dell'equilibrio tra libertà individuale e libertà politica, dall'altro A. SCHILLACI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica: la sfida populista alla solidarietà e l'identità europea*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2020, pp. 15 ss.

Piano Marshall e NGEU hanno entrambi un impianto di gestione fortemente accentrata<sup>58</sup>, ma la stagione della sussidiarietà verticale aperta in Italia dalle leggi Bassanini, i cui principi sono stati quindi recepiti negli artt. 117 e 118 della Costituzione, non è passata invano.

Se, come ha notato la dottrina<sup>59</sup>, il ruolo delle Regioni e degli Enti locali è stato in gran parte ai margini nella fase di programmazione del PNRR (si noti che in NGEU il partenariato verticale non è indicato tra i metodi di programmazione), altro va detto degli spazi di sua attuazione (la c.d. *governance* del Piano è definita nel d.l. 77/2021, convertito con l. 108/2021), che nelle sei missioni di ammodernamento previste devono vedere un protagonismo di tali Enti come soggetti attuatori, nell'ambito delle direttive di una Cabina di regia nazionale a composizione «variabile o mobile»<sup>60</sup>, in cui pure le Regioni sono presenti, date le attribuzioni costituzionali del sistema delle autonomie nelle materie coinvolte, con la messa a disposizione di risorse tecniche, ove carenti e garantito nel risultato tempestivo da raggiungere dall'esercizio di un potere sostitutivo in caso di omissioni o ritardi. Accanto alla Cabina è istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con dpcm del 14 ottobre 2021, poi un Tavolo permanente composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome, degli Enti locali, di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, per svolgere funzioni consultive.

Il versante autonomistico si esercita dunque lungo l'asse delle funzioni amministrative, come individuato nel cronoprogramma del *Recovery* nazionale.

Il principio di sussidiarietà ha allora un ruolo chiave per la realizzazione del Piano e si riallaccia alla sua nota complessità assiologica<sup>61</sup> e strutturale, che si concreta in accezione negativa (come limite all'ingerenza del potere centrale) e azione positiva (che impone a ogni livello di governo in posizione superiore di intervenire quando il livello inferiore non dispone di forza e/o capacità sufficiente). Esso, tuttavia, non si limita alla neutrale allocazione efficiente delle funzioni, ma nel nostro ordinamento si innerva nella trama più complessa della dialettica unità differenziazione; ricerca di omogeneità non livellatrice delle diversità

---

<sup>58</sup> Si tratta di un dato comune a tutti i Piani nazionali, come osserva nelle *Conclusioni della quarta sessione* del Convegno di Baronissi più volte richiamato, L. VIOLINI, in *PasSaggi Costituzionali*, 2, 2021, pp. 280 ss.

<sup>59</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AiC*, n. 4, 2021, spec. p. 186 s.; ID., *La governance del PNRR e le Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2021; S. PARISI, *Pnrr e meccanismi di raccordo: C'è vita oltre gli esecutivi?*, in N. ANTONIETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia: problemi e prospettive. Atti del Convegno del 23 e 24 novembre 2021*, Istituto Luigi Sturzo, pp. 457 ss. L'A. inquadra il tema dello scarso coinvolgimento delle regioni nella fase di indirizzo del PNRR nel più generale contesto di inadeguatezza degli strumenti collaborativi di segno legislativo, secondo quest'ordine: l'assenza del Senato come Camera delle Regioni; l'inattuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2011; la giurisprudenza costituzionale che ripetutamente ha affermato che l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione e sulle interferenze materiali; la natura della Conferenza Stato-Regioni.

<sup>60</sup> G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021, p. 945.

<sup>61</sup> Il principio è ispirato come noto a tre filoni di pensiero: la dottrina sociale della Chiesa, esplicitata soprattutto nell'Enciclica *Quadragesimo anno* del 1931, il pensiero liberale, la riflessione e l'elaborazione in materia di federalismo: A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2001, p. 14.

territoriali; tensione tra libertà e autonomia; moto verso l'eguaglianza sostanziale e impegno verso la coesione sociale<sup>62</sup>.

Sui compiti del sistema autonomistico territoriale nel portare ad effetto le previsioni del Piano si è soffermata, nel Convegno cui questo lavoro ha fin qui dedicato molta attenzione, più d'una delle importanti relazioni<sup>63</sup>.

Le percorre il timore suggerito dall'esperienza, talora implicito, talaltra proprio esplicitato, che il Mezzogiorno non sappia spendere le risorse che pure ha ricevuto in passato e che ancora riceverà e che gli enti locali, in special modo, non dispongano delle competenze tecniche in grado di portare a concreta esecuzione nei tempi previsti e a regola d'arte i progetti che dovranno interessare l'intero territorio nazionale, da cui l'insistenza del giurista sull'attivazione (se si rendesse necessaria) dei poteri sostitutivi del Governo e sulla reale collaborazione<sup>64</sup> come principio di fondo su cui intessere il dialogo tra tecnici e politici, nonché tra il livello potestativo centrale ed enti che pure assieme costituiscono assieme la Repubblica.

Inutile sottolineare che questo è il terreno sul quale si gioca la riuscita o lo scacco dell'intera operazione, con una particolare attenzione — inoltre — alle norme di salvaguardia e ai controlli del sistema degli appalti che, se devono coinvolgere e “fare crescere” le comunità locali, nemmeno possono ignorare le cellule tumorali che talora le affliggono e che non devono poter beneficiare di normative opache o eccessivamente complesse.

«Può essere scontato ricordare che gli interventi perequativi euro-unitari coincidono con le analoghe previsioni costituzionali degli artt. 2, 3, 119 Cost.»<sup>65</sup> Di conseguenza, anche il versante organizzativo deve convergere verso la necessità di adattamento all'effettività delle forze in gioco, di modo che le debolezze autonomistiche non pregiudichino l'occasione di recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese poiché – si legge in apertura del PNRR – la persistenza di disuguaglianze non è solo un problema individuale, ma è un ostacolo significativo alla crescita economica. Si capisce dunque che l'intero Piano sia percorso da esigenze unitarie intrecciate a interessi locali, pertanto, la Cabina di regia «non può non mantenere un ruolo per così dire *pivotal*»<sup>66</sup>, derivante sia dal fatto che è il Governo ad assumersi la responsabilità della corretta attuazione del Piano di fronte alla Commissione

---

<sup>62</sup> S. PRISCO, *La solidarietà verticale: autonomie territoriali e coesione sociale*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 17.

<sup>63</sup> In effetti, per materia, lo fece l'intero convegno, ma in special modo lo tematizzarono quelle della sezione economica: A. AMENDOLA, *Introduzione*, pp. 21 ss.; S. DESTEFANIS e G. COPPOLA, *Spesa pubblica e sviluppo: una prospettiva storica*, pp. 31 ss.; W. TORTORELLA, *La dimensione territoriale del PNRR: verso un'era di finanza pubblica straordinaria*, pp. 40 ss.; L. BIANCHI, *L'impatto del PNRR sulla coesione economica e sociale*, pp. 52 ss. e inoltre L. FERRARO, *Il ruolo del sistema delle Autonomie territoriali e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, pp. 133 ss.; E. CATALANI, *Coesione sociale e politiche per la salute alla luce dell'attuazione nazionale del Recovery Fund*, pp. 205 ss.; A.M. POGGI, *La riduzione dei divari territoriali e sociali tra nord e sud nel PNRR*, pp. 217 ss. Si leggono tutte in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2, 2021, cui è riferito il richiamo alle pagine iniziali di ciascuna.

<sup>64</sup> In tal senso anche C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 152; L. FERRARO, *Op. cit.*, p. 119.

<sup>65</sup> A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2022, p. 150.

<sup>66</sup> S. PAJINO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, cit., p. 428.

europea, ma più di tutto, perché «gli istituti nei quali si esprime la solidarietà verticale si riannodano direttamente al pregio costituzionale della persona umana»<sup>67</sup>. Il pluralismo sociale e istituzionale replica la direttiva funzionale tra principio autonomistico ed eguaglianza sostanziale, che non è il promovimento dei territori *tout court*, ma della cittadinanza sociale unitaria; non a caso la previsione dei poteri sostitutivi dell'art. 12 d.l. 77 citato può ragionevolmente dirsi espressione dell'art. 120, co. 2 Cost., che fonda l'intervento sostitutivo – tra le altre ragioni – sull'unità giuridica ed economica della Repubblica.

A salvaguardia della sussidiarietà, l'art. 120, co. 2 pone le garanzie della leale cooperazione, che negli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale più risalente (303/2003, 43/2004 e 236/2004) e quella più recente (251/2016; 61/2018) si esplica nelle attività concertative e di coordinamento orizzontale condotte in base al principio di lealtà.

Cionondimeno lo spazio di autonomia determinatosi dal combinato disposto del Piano, del cronoprogramma, dei d.l. 77 e 80 del 2021 appare poco incisivo rispetto a quello assegnato all'amministrazione centrale: sia quando le Regioni siano chiamate a realizzare progetti che rispondono ai parametri dettati nei bandi dalle amministrazioni centrali, sia quando le risorse siano attribuite direttamente alle Regioni in maniera para-vincolata<sup>68</sup>. Ciò presta il fianco a critiche poiché la rivendicazione del ruolo attivo regionale risponde alle capacità di guida, promovimento e prestazione e deriva dalla «maggiore prossimità ai cittadini che le autonomie possono ben utilizzare a quei fini, beninteso senza che ciò escluda un compito generale dello Stato stesso, che anzi ne è un presupposto»<sup>69</sup>.

In conclusione, la realizzazione degli obiettivi del Piano non dovrà trascurare né l'unità e indivisibilità della Repubblica, da un lato, né l'organizzazione costituzionale fondata sul riconoscimento delle autonomie territoriali, dall'altro, nell'equilibrio scolpito nell'art. 5 Cost., letto congiuntamente agli artt. 2 e 3, per realizzare la conciliazione tra due poli in dinamico equilibrio, congiuntamente tesi entrambi al pieno sviluppo della pari dignità sociale della persona.

---

<sup>67</sup> F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Giappichelli, Torino, 2007, p. 42.

<sup>68</sup> S. PAJINO, *Op. cit.*, pp. 435-436.

<sup>69</sup> U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, n. 1, 2016, p. 15.