



GRUPPO  
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto  
e la Giustizia Costituzionale

La Rivista / Quaderno n° 5

*Fascicolo speciale monografico*

*A cura di*

**Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA,  
Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI**

**«Le fonti della crisi:  
prospettive di diritto comparato»**

*in memoria di*

**PAOLO CARROZZA**





La Rivista / Quaderno n° 5  
Fascicolo speciale monografico

*A cura di*

**Daniele CASANOVA - Alessandro DE NICOLA -  
Maria Chiara GIRARDI - Pietro VILLASCHI**

## **Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato**

*Atti del Seminario di diritto comparato – 25 marzo 2022*

*in memoria di*  
**Paolo Carrozza**

*Contributi di:*

N. Abate, A.K. Abou Koïni, A. Apostoli, E. Aureli, M. Aurino, M. Barone, L. Bartolucci, S. Bissaro, V. Brigante, D. Bruno, S. Cafiero, D. Camoni, V. Cavanna, G. Costa, M. D'Amico, N. D'Anza, M.F. De Tullio, L. Del Corona, C. Della Giustina, V. Desantis, V. Di Capua, C. Doubovetzky, T. Esposito, N. Fiano, V. Fogliame, A. Formisano, P. Gambatesa, T. Giorgio, L. Giurato, A. Iannotti Della Valle, E. La Fauci, L. Leo, J. Levi Mello do Amaral Jr., A. Lo Calzo, I. M. Lo Presti, X. Magnon, C. Malinverno, A.V. Mamfouana, M. Marazzini, L. Mariantoni, G. Martinico, A. Mazzola, G. Naglieri, R. Neri, L. Pace, M. Pittari, B.J. Queiroz Ceretta, I. Rivera, C. Sagone, G. Scoppetta, Giu. Serges, F. Serini, M.A. Sevilla Duro, C. Siccardi, L. Sottile, R. Tarchi, V. Valenti, G. Verrigno, P. Villaschi.

## **Quaderno monografico abbinato al fascicolo 2022/3 de «La Rivista Gruppo di Pisa»**

*Atti del Seminario di diritto comparato dell'Associazione "Gruppo di Pisa" del 25 marzo 2022 su "Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato" – Università degli Studi di Brescia*

Tutti i contributi sono stati sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista

**Finito di comporre nel mese di dicembre 2022**

La Rivista **Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale** è inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche. Codice **ISSN: 2039-8026**.

Per il triennio 2020-2022, **Direttore responsabile:** Marilisa D'Amico (*Università degli Studi di Milano*).

**Comitato di Direzione:** Adriana Apostoli (*Università degli Studi di Brescia*), Carlo Colapietro (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Giacomo D'Amico (*Università degli Studi di Messina*), Gianluca Famiglietti (*Università di Pisa*), Gennaro Ferraiuolo (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Federica Grandi (*"Sapienza" Università di Roma*).

**Comitato di Redazione:** Antonello Lo Calzo (Coordinatore) (*Università degli Studi del Sannio di Benevento*), Rossana Caridà (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Arianna Carminati (*Università degli Studi di Brescia*), Martina Contieri (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Lavinia Del Corona (*Università degli Studi di Milano*), Alessia Fusco (*Università degli Studi di Torino*), Marsid Laze (*"Sapienza" Università di Roma*), Cristina Luzzi (*Università di Pisa*), Giuditta Marra (*"Sapienza" Università di Roma*), Andrea Napolitano (*Università degli Studi di Napoli "Parthenope"*), Costanza Nardocci (*Università degli Studi di Milano*), Leonardo Pace (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Valentina Pupo (*Università degli Studi "Magna Græcia" di Catanzaro*), Giada Ragone (*Università degli Studi di Milano*), Umberto Ronga (*Università degli Studi di Napoli "Federico II"*), Giuliano Serges (*Università degli Studi "Roma Tre"*), Cecilia Siccardi (*Università degli Studi di Milano*).



RIVISTA DEL GRUPPO DI PISA - INDICE DEL QUADERNO N° 5

**Nota dei curatori**

Daniele CASANOVA, Alessandro DE NICOLA, Maria Chiara GIRARDI, Pietro VILLASCHI.....	1
--	---

**Presentazione**

Marilisa D'AMICO.....	5
-----------------------	---

**Introduzione al Seminario**

Adriana APOSTOLI, <i>Crisi delle fonti o delle democrazie nelle emergenze?</i> .....	7
--	---

**PRIMA SESSIONE**

**Relazioni**

Giuseppe MARTINICO, <i>Il soft law nel diritto comparato della pandemia: alcuni spunti critici</i> .....	23
--	----

José Levi MELLO DO AMARAL JR., <i>“Medidas provisórias” e pandemia</i> .....	43
--	----

Xavier MAGNON, <i>L’invisible des États d’exception: de la dilution à la disparition du droit</i> .....	49
---	----

**Relazione conclusiva**

Rolando TARCHI, <i>Le fonti della crisi. Prospettive di diritto comparato. Alcune riflessioni conclusive</i> .....	63
--	----

**SECONDA SESSIONE**

**PARTE I**

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:  
LA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE**

**Introduzione ai lavori del I Atelier**

Antonello LO CALZO, *La produzione normativa della crisi nella dimensione sovranazionale.*  
*Introduzione ai lavori del I Atelier* ..... 97

**Contributi dei partecipanti**

Nicola ABATE, *European democracy at a crossroads:  
where is the European crisis?* ..... 101

Paolo GAMBATESA, *Le risoluzioni del Parlamento europeo  
durante l'emergenza sanitaria* ..... 117

Rocco NERI, *Il virus della legge (Pandemic Law)* ..... 135

Chiara SAGONE, *Lo spazio europeo alla prova della pandemia da Covid-19* ..... 145

Miguel Ángel SEVILLA DURO, *Relations of ordination in economic integrations and their effect  
on the system of sources of law. A categorisation to deal with polycrisis* ..... 161

**PARTE II**

**I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI:  
LA DIMENSIONE NAZIONALE**

**Introduzione ai lavori del II Atelier**

Pietro VILLASCHI, *I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione nazionale.*  
*Introduzione ai lavori del II Atelier* ..... 179

**Contributi dei partecipanti**

Elia AURELI, *La produzione normativa in pandemia e i suoi riflessi sulla forma di governo.*  
*Una lezione (soprattutto) per il futuro?* ..... 183

Valentina CAVANNA, <i>Il diritto ambientale in tempo di pandemia: “intrecci” di fonti e competenze</i> .....	197
Camilla DELLA GIUSTINA, <i>La dialettica tra Governo e Parlamento durante la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19</i> .....	209
Virgilia FOGLIAME, <i>La negoziazione «permanente» centro-periferia tra «eccessi di ruolo» e «ordinanze di reazione»</i> .....	223
Aldo IANNOTTI DELLA VALLE, <i>L'emergenza Covid tra fonti nazionali e regionali: quali prospettive per il parlamentarismo e il regionalismo?</i> .....	237
Erika LA FAUCI, <i>Quale fonte per quale crisi? L'esperienza italiana e francese a confronto</i> .....	251
Isabella Maria LO PRESTI, <i>Spazi e forme della cooperazione multilivello nell'emergenza pandemica in Belgio e in Spagna</i> .....	267
Ilaria RIVERA, <i>Il diritto all'istruzione nella crisi sanitaria da Covid-19. Per una scuola 2.0</i> .....	281
Giulia SCOPPETTA, <i>Verso un sistema delle fonti deformalizzato? Osservazioni sul ricorso a FAQ e a documenti di indirizzo durante l'emergenza pandemica</i> .....	293

### PARTE III

#### I LIVELLI DELLA PRODUZIONE NORMATIVA DELLA CRISI: LA DIMENSIONE REGIONALE

##### Introduzione ai lavori del III Atelier

Leonardo PACE, <i>I livelli della produzione normativa della crisi: la dimensione regionale. Introduzione ai lavori del III Atelier</i> .....	309
---	-----

##### Contributi dei partecipanti

Marta AURINO, <i>Uno sguardo sul dibattito francese intorno alla decentralizzazione nel post crisi</i> .....	315
Domenico BRUNO, <i>Produzione normativa multilivello e dialettica Stato-Regioni durante la pandemia</i> .....	325
Simone CAFIERO, <i>Stato e Regioni nella disciplina emergenziale dell'istruzione</i> .....	339

Daniele CAMONI, <i>L'emergenza pandemica da Covid-19, tra dimensione territoriale e intervento giurisdizionale. Italia e Spagna a confronto</i> .....	351
Viviana DI CAPUA, <i>Emergenza e diritti fondamentali. Una riflessione comparata a partire dalla pandemia Covid-19 in Italia e in Spagna</i> .....	365
Teresa ESPOSITO, <i>La produzione normativa emergenziale tra unità e autonomia negli Stati compositi: un confronto tra Italia, Germania e Spagna nella gestione dell'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2</i> .....	391
Aniello FORMISANO, <i>Il ruolo della Corte costituzionale nelle emergenze istituzionali. L'autonomia come valore da salvaguardare o disconoscere?</i> .....	407
Luisa GIURATO, <i>Le relazioni tra gli enti territoriali nell'epoca del Covid: quale ruolo per l'interesse nazionale?</i> .....	427
Giuseppe NAGLIERI, <i>Il ruolo delle comunità autonome nel decision-making process dell'emergenza: considerazioni costituzionali sulla dinamica verticale delle fonti nella crisi pandemica. L'estado autonomico tra normalità ed eccezionalità</i> .....	441

## PARTE IV

### I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: NECESSITÀ, URGENZA, EMERGENZA, TRA FATTO E DIRITTO

#### Introduzione ai lavori del IV Atelier

Giuliano SERGES, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: necessità, urgenza, emergenza, tra fatto e diritto. Introduzione ai lavori del IV Atelier</i> .....	461
--	-----

#### Contributi dei partecipanti

Michele BARONE, <i>Il problematico statuto delle ordinanze emergenziali: appunti su una questione ancora attuale</i> .....	469
Luca BARTOLUCCI, <i>Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i> .....	477
Stefano BISSARO, <i>Emergenza pandemica, "amministrazione difensiva" e riforma dell'abuso d'ufficio. La decretazione d'urgenza in materia penale all'esame della Corte costituzionale</i> .....	491
Vinicio BRIGANTE, <i>Amministrazione, espropriazione e esigenza di indipendenza energetica: note dal modello argentino</i> .....	505



Vincenzo DESANTIS, <i>Le fonti della crisi nella trasformazione dei sistemi: le più recenti evoluzioni della normazione al vaglio di sostenibilità costituzionale</i> .....	515
Christophe DOUBOVETZKY, <i>Liberté de manifester et crise(s). Quelles évolutions, quelles adaptations du régime juridique?</i> .....	527
Nannerel FIANO, <i>La gestione dell'emergenza pandemica tra Italia e Germania: un'analisi alla luce della sent. cost. n. 198 del 2021 e della pronuncia 1 BVR 781/21 del Bundesverfassungsgericht del 19 novembre 2021</i> .....	539
Luana LEO, <i>Il lento "risveglio" della teoria delle circostanze eccezionali</i> .....	549
Marco MARAZZINI, <i>I paradigmi dell'emergenza e i loro possibili sviluppi. Spunti per una discussione</i> .....	561
Mariella PITTARI, <i>L'asse Brasile-Italia nella gestione della pandemia: il decreto-legge e la misura provvisoria al vertice dell'emergenza. Un'analisi comparata degli articoli 77 della Costituzione italiana e 62 della brasiliana</i> .....	575
Bruno José QUEIROZ CERETTA, <i>Nota sulle dinamiche normative nell'affrontare l'emergenza costituita dalla pandemia di Covid-19 in Brasile</i> .....	589
Lorenzo SOTTILE, <i>La ricostruzione delle categorie degli eventi critici alla luce di un inedito cortocircuito dell'ordinamento costituzionale</i> .....	593
Veronica VALENTI, <i>Emergenza ambientale e rigenerazione urbana: i patti di collaborazione</i> .....	607
Giuseppe VERRIGNO, <i>Il futuro dello stato d'emergenza in Italia a partire dall'articolo 78 della Costituzione</i> .....	615

## PARTE V

### I FATTORI ESOGENI DI CONDIZIONAMENTO DELLA PRODUZIONE NORMATIVA IN TEMPO DI CRISI: TECNICA, SCIENZA E VINCOLI FINANZIARI

#### Introduzione ai lavori del V Atelier

Cecilia SICCARDI, <i>I fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa in tempo di crisi: tecnica, scienza e vincoli finanziari. Introduzione ai lavori del V Atelier</i> .....	631
---	-----

**Contributi dei partecipanti**

Abdoul Kader ABOU KOÏNI, <i>Les Constitutions à l'épreuve de la crise sécuritaire au Sahel: cas du Burkina Faso et du Mali</i> .....	635
Giuliano COSTA, <i>Tecnica e scienza nella produzione normativa dell'emergenza: le politiche vaccinali</i> .....	649
Nicola D'ANZA, <i>Tecnica e produzione normativa nel governo degli investimenti esteri diretti</i> .....	663
Maria Francesca DE TULLIO, <i>I rimedi dell'Unione europea alla pandemia tra politiche espansive e austerità</i> .....	677
Lavinia DEL CORONA, <i>La scienza come fattore di condizionamento della produzione normativa nella pandemia (e non solo): considerazioni a partire dalle disposizioni costituzionali sulla scienza</i> .....	691
Chiara MALINVERNO, <i>L'incidenza del fatto scientifico sul diritto dell'emergenza: i Comitati tecnico-scientifici nella dimensione nazionale e comparata</i> .....	705
Luca MARIANTONI, <i>Quod non fecerunt barbari fecerunt barberini: ovvero l'incidenza della tecnica nella crisi economica e della scienza nella crisi pandemica</i> .....	719
Alessandra MAZZOLA, <i>La crisi sanitaria e la conclamata crisi delle fonti</i> .....	733
Federico SERINI, <i>L'uso della normativa tecnica tra esigenze di mercato e di sicurezza delle reti e delle risorse informatiche</i> .....	747
Tony GIORGIO, <i>La funzionalità delle assemblee parlamentari e il nodo dell'e-voting durante lo stato di emergenza</i> .....	761
Allegra Vycinfleur MAMFOUANA, <i>Les crises et la régulation des marchés financiers</i> .....	775
<i>Informazioni sui Curatori e sugli Autori</i> .....	787



TERZA EDIZIONE DEL SEMINARIO INTERNAZIONALE DI DIRITTO COMPARATO  
«LE FONTI DELLA CRISI: PROSPETTIVE DI DIRITTO COMPARATO»  
IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA

I RIMEDI DELL'UNIONE EUROPEA ALLA PANDEMIA TRA POLITICHE  
ESPANSIVE E AUSTERITÀ

MARIA FRANCESCA DE TULLIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il rigore finanziario nel contesto pre-pandemico. – 3. Il *Next Generation European Union*. – 4. Un timido cambio di passo rispetto all'austerità – 5. Conclusioni.

**1. Introduzione**

La ricerca esamina in punto di diritto costituzionale il Next Generation EU (NGEU), come *case study* dei rimedi dell'Unione Europea (UE) alla crisi pandemica, esemplare per la sua ampiezza di intervento, specie in Italia. In particolare, il tema verrà analizzato in relazione al suo portato innovativo nelle politiche di bilancio dell'UE, specie con riferimento all'austerità che è seguita alla precedente crisi del 2008.

Apparentemente, le forme di sostegno accordate nel NGEU rappresentano un cambio di rotta rispetto al semplice rigore finanziario, in quanto sembrano riconoscere la necessità di una crescita rispettosa dei diritti sociali. Proprio tali novità meritano un esame approfondito, al fine di comprendere se e in che misura questo mutamento contingente, determinato dalla pandemia, costituisca l'inizio di un ripensamento permanente.

Per rispondere a tale domanda, l'*iter* del ragionamento prenderà le mosse da un sintetico riepilogo di alcuni punti centrali del contesto pre-pandemico, utili a fondare la successiva discussione degli elementi di continuità e discontinuità presenti nel NGEU.

## 2. Il rigore finanziario nel contesto pre-pandemico

La *governance* economica europea interviene sulla disciplina del debito pubblico in un più ampio contesto globale, dove l’indebitamento si è dimostrato critico tanto per l’autodeterminazione democratica quanto per i diritti fondamentali.

L’indebitamento non è un ‘male in sé’ per un Paese, bensì uno degli strumenti utilizzabili per coprire la spesa pubblica, necessaria per l’esercizio della sovranità e la tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, è noto che il debito pubblico, in situazioni di asimmetria tra le parti contraenti, può facilmente trasformarsi in un dispositivo che limita l’autodeterminazione. Come dimostrano le vicende di diversi Paesi in Africa, Asia e America Latina – spesso ex colonie europee – il rapporto di credito può porsi in tensione con la libertà decisionale degli Stati, quando crea relazioni di dipendenza economica e induce l’accettazione di cd. condizionalità che contraddicono le garanzie dei diritti fondamentali. Le condizionalità sono riforme e vincoli di bilancio che il decisore politico è costretto a introdurre per poter ottenere la ristrutturazione del debito o un nuovo supporto economico. Tali oneri mirano a rafforzare la garanzia patrimoniale del Paese debitore, con misure come le privatizzazioni – viste come dispositivo di efficientamento – e la riduzione della spesa pubblica. Tali previsioni sono state considerate problematiche per i diritti fondamentali, in diversi casi in cui hanno limitato le prestazioni sociali e l’investimento nella pubblica amministrazione, nonché hanno sottratto agli Stati la gestione risorse naturali e materie prime che invece avrebbero potuto rivelarsi una fonte di entrate.

I medesimi temi sono centrali, *mutatis mutandis*, anche nell’Unione Europea.

Quando la moneta unica ha richiesto un allineamento delle economie nazionali, questo processo di convergenza è stato fondato da subito sul controllo dell’indebitamento degli Stati, come strumento per la stabilizzazione dei prezzi e il contenimento dell’inflazione<sup>1</sup>. La norma chiave in tal senso è l’attuale art. 126 TFUE (ex art. 104 TCE)<sup>2</sup>, rafforzato dal Patto di Stabilità e Crescita<sup>3</sup>, il quale ha previsto determinati parametri prudenziali di bilancio e un meccanismo di controllo multilaterale sugli stessi. Il sistema è stato completato da almeno due fondamentali elementi, che hanno contribuito agli obiettivi posti dalla moneta unica, ma si sarebbero rivelati un ostacolo ai fini della solidarietà tra Stati dell’Unione in fase di crisi. Il primo elemento è l’indipendenza della

---

<sup>1</sup> COMITATO DELORS (1988-1989), *Rapporto sull’Unione economica e monetaria nella Comunità europea*, in

[https://www.ecb.europa.eu/ecb/access\\_to\\_documents/archives/delors/documents/delc\\_3/index.it.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/documents/delc_3/index.it.html).

Cfr. J. MIRANDA SARMENTO, *Public Finance and National Accounts in the European Context*, Cham, 2018, 4-6.

<sup>2</sup> «1. Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi. 2. La Commissione sorveglia l’evoluzione della situazione di bilancio e dell’entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti».

<sup>3</sup> *Regolamento (CE) N. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, GU L 209, 2.8.1997; *Regolamento (CE) N. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*, GU L 209, 2.8.1997.

Banca Centrale Europea (BCE) rispetto agli organi rappresentativi<sup>4</sup> (artt. 130 TFUE, ex art. 108 TCE) – puntellata dal divieto di finanziare direttamente le spese degli Stati (art. 123 TFUE, ex art. 101 TCE) – mentre il secondo è il divieto di *bailout*, sia da parte degli Stati che dell’UE stessa (art. 125 TFUE, ex art. 103 TCE)<sup>5</sup>. La *ratio* comune dei due dispositivi è evitare il *moral hazard* degli Stati, che – sapendo di poter contare su aiuti esterni – avrebbero potuto cedere sul rispetto delle regole prudenziali<sup>6</sup>. In breve, la moneta unica ha portato all’assolutizzazione di un principio di natura politica<sup>7</sup>: la responsabilità nazionale dei bilanci – con l’esclusione in principio di forme di solidarietà internazionale – e l’imperativo del pareggio di bilancio.

L’esito è stato un insieme di vincoli certamente favorevole ai creditori, come ogni misura antinflazionistica, ma – come si vedrà – potenzialmente lesivo dei diritti sociali, specie in fase di difficoltà economica.

Come è noto, il rigore finanziario è stato riproposto e rilanciato in reazione alla crisi del 2008 e del 2011<sup>8</sup>: l’Unione Europea ha introdotto il Semestre Europeo – come meccanismo di coordinamento volto a prevenire *ex ante* lo sfioramento dei limiti di bilancio – e ha irrigidito i parametri del patto di stabilità e crescita. Con la firma del Fiscal Compact<sup>9</sup>, gli Stati si sono altresì impegnati ad assimilare tali misure negli ordinamenti nazionali in forme vincolanti.

Certo, la normativa sopra citata non ha impedito di supportare a livello eurounitario i singoli Stati più colpiti<sup>10</sup>, allorché è stato chiaro che le loro difficoltà potevano avere

---

<sup>4</sup> Nel medesimo articolo è previsto, infatti, che la BCE e le banche centrali nazionali non possano «sollecitare o accettare istruzioni dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell’Unione, dai governi degli Stati membri né da qualsiasi altro organismo». R. DALL’ORTO MAS – B. VONNESSEN – C. FEHLKER – K. ARNOLD, *The case for central bank independence. A review of key issues in the international debate*, European Central Bank Occasional Paper Series, paper No. 248, October 2020, 14 ss.

<sup>5</sup> F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, 167.

<sup>6</sup> P. DE SENA – S. D’ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell’Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2020, 129-131.

<sup>7</sup> A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell’economia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011, 13 ss.

<sup>8</sup> Il riferimento è, naturalmente, al cd. *six pack* (regolamenti 1173-1177/2011 e direttiva 2011/85/UE), al *two pack* (Regolamenti 472 e 473/2013) e al cd. *fiscal compact*.

<sup>9</sup> *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell’unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l’Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l’Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d’Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia*, 2/3/2012.

<sup>10</sup> Il riferimento è allo European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) e allo European Financial Stability Facility (EFSF). Oggi, il quadro per gli aiuti finanziari è dettato all’interno del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), introdotto da un trattato esterno all’UE (*Trattato che istituisce il Meccanismo Europeo di Stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l’Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d’Austria, la Repubblica Portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia*, ottobre 2012), ancorché richiamato nell’art. 136 TFUE, che introduce altresì il requisito di una rigorosa condizionalità per qualsiasi forma di aiuto: G. BUCCI, *Le fratture inferte dal potere monetario e di bilancio europeo agli ordinamenti democratico-sociali*,

impatti anche sulle economie degli altri Paesi. Tuttavia, tali manovre si sono mosse fuori dai Trattati o al limite in uno spazio di eccezione previsto dagli stessi, in particolare l’art. 122 TFUE che consente al Consiglio di concedere «a determinate condizioni» un’assistenza finanziaria dell’Unione a uno Stato interessato da calamità naturali o eventi eccezionali<sup>11</sup>. In ogni caso, le misure di sostegno sono state condizionate a doveri di rientro finanziario, in termini tanto di misure macroeconomiche, quanto di riforme strutturali<sup>12</sup>.

Dunque, gli Stati sono stati indotti con diversi meccanismi – obblighi e condizionalità – ad assumere una serie di misure miranti a ridurre il rapporto debito/PIL, subordinando la spesa sociale all’imperativo della crescita economica. Tali scelte si sono poste in tensione con i diritti fondamentali, come è stato evidente in alcuni specifici casi.

Alcuni Paesi hanno vissuto una stagione di mobilitazioni sociali contro l’*austerità*<sup>13</sup>, mentre – come è noto – in Portogallo la Corte costituzionale è arrivata a censurare alcune misure indotte dalle condizionalità legate all’assistenza finanziaria<sup>14</sup>. Il contenimento della spesa pubblica non ha generato la crescita sperata, e peraltro ha alimentato il malessere economico delle categorie più marginalizzate, che si trovavano private di servizi essenziali, oltre che del reddito.

---

in *Costituzionalismo.it*, 3/2012, 27-28; L. PATRUNO, *La “teologia economica” dell’Europa e il “banco da macellaio” (Schlachtbank) della Storia*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2011, 8.

<sup>11</sup> La misura è in qualche modo un elemento di flessibilità rispetto al divieto di *bailout* previsto dall’art. 125 TFUE: J.-V. LOUIS, *Guest Editorial: The no-bail-out clause and rescue packages*, in *Common Market Law Review*, vol. 47, 4/2010, 983. Per una lettura dal punto di vista del diritto eurounitario: G.L. TOSATO, *Next Generation EU: uno strumento unico e irripetibile?*, in *AffariInternazionali.it*, 7 marzo 2022, in <https://www.affarinternazionali.it/ngeu-unico-irripetibile/>.

<sup>12</sup> Il Fiscal Compact richiede che i Paesi che richiedono qualsiasi forma di aiuto finanziario devono ratificare il trattato e rispettare la regola del pareggio di bilancio, oppure avere adottato meccanismi che vanno in tale direzione: J. MIRANDA SARMENTO, *Public Finance*, cit., 52-54.

<sup>13</sup> Si veda, ad esempio, il movimento degli Indignados in Spagna o il successo di Syriza in Grecia, unitamente al voto ‘no’ al referendum sull’accettazione delle condizionalità dettate dalla Troika per la proroga del proprio supporto. Cfr. S. WALTER – E. DINAS – I. JURADO – N. KONSTANTINIDIS, *Noncooperation by Popular Vote: Expectations, Foreign Intervention, and the Vote in the 2015 Greek Bailout Referendum*, in *International Organization*, vol. 72, 4/2018, 977 ss.; A. ARAMPATZI, *Constructing solidarity as resistive and creative agency in austerity Greece*, in *Comparative European Politics*, 2016, 1476-1485.

<sup>14</sup> Il riferimento è al Memorandum of Understanding imposto per la concessione di un pacchetto di assistenza finanziaria da parte dell’Eurogruppo e il Consiglio ECOFIN: *Portugal Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 17/5/2011, in [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf). Cfr. A.J. MENÉNDEZ, *The Crisis of Law and the European Crises: From the Social and Democratic Rechtsstaat to the Consolidating State of (Pseudo-)technocratic Governance*, in *Journal of Law and Society*, vol. 44, 1/2017, 62. Cfr. Corte costituzionale portoghese, 5 aprile 2013, sent. 187/2013, in <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/en/acordaos/20130187s.html>. Cfr. F. LOSADA – A.J. MENÉNDEZ (a cura di), *The Key Legal Texts of the European Crises. Treaties, regulations, directives, case law*, settembre 2014, in <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/2010-2020/publications-2014/menendez-losada-legal-texts-v1-170914.pdf>. La vicenda ha suscitato inevitabili tensioni rispetto al rispetto delle condizionalità imposte: R. CISOTTA – D. GALLO, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7, 2/2013, 477 ss.; A. MONTEIRO FERNANDES, *L’*austerità* e l’*uguaglianza* proporzionale”*. Una sentenza della Corte costituzionale portoghese, in *Lavoro e diritto*, 3/2013, 347.

Infine, l’impatto delle misure ha aggravato la percezione di un deficit democratico nelle decisioni di *budget*. In diversi Stati i governi hanno assunto scelte cruciali per la gestione delle finanze, giustificate con l’assunto per cui ‘lo chiede l’Europa’<sup>15</sup>.

Già prima della pandemia, dunque, era evidente che l’austerità non sarebbe stata sostenibile nel lungo periodo. La diffusione del Covid-19 ha avuto l’effetto di acuire queste tensioni<sup>16</sup>. I progressivi tagli alla spesa avevano determinato la precarietà dei servizi, già in situazioni ordinarie. Secondo uno studio commissionato dall’europarlamentare Martin Schirdevan<sup>17</sup>, tra il 2014 e il 2018, sono state rivolte agli Stati membri della UE: centocinque raccomandazioni per l’incremento dell’età pensionistica e la riduzione della spesa pensionistica, sessantatré raccomandazioni per i tagli alla spesa sanitaria o per la privatizzazione della sanità, cinquanta raccomandazioni per la soppressione di aumenti salariali, trentotto raccomandazioni per la riduzione della sicurezza del lavoro e dei diritti di contrattazione dei lavoratori, e quarantacinque raccomandazioni per la riduzione dei sussidi a disoccupati e persone disabili. Alla luce di questo ridimensionamento di tutte le prestazioni sociali, è evidente che l’emergenza ha provocato il collasso di un sistema già provato dagli anni precedenti<sup>18</sup>.

### 3. Il Next Generation European Union

Quando la pandemia si è presentata, in questo contesto già critico per i diritti sociali, l’Unione Europea ha dovuto utilizzare tutti i margini di flessibilità che la normativa sul

---

<sup>15</sup> A. BORRIELLO, ‘There is no alternative’: How Italian and Spanish leaders’ discourse obscured the political nature of austerity, in *Discourse & Society*, vol. 28, 3/2017, 250 ss.; J. MIRÓ, *Abolishing politics in the shadow of austerity? Assessing the (De)politicization of budgetary policy in crisis-ridden Spain (2008–2015)*, in *Policy Studies*, 2019, 12. Con questo, si osservava un *vulnus* al nesso potere-responsabilità politica che dovrebbe caratterizzare le democrazie: A. SAITTA, *Il dibattito su potere e responsabilità nello Stato costituzionale: la pluralità delle prospettive, l’unità del problema*, in L. D’ANDREA – L. RISICATO – A. SAITTA, *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale: Prospettive costituzionalistiche e penalistiche. Atti del convegno Messina, 11 Marzo 2011*, Torino 2014, 3-4.

<sup>16</sup> La stessa Commissione nel 2020 nomina come sfide ancora da affrontare: la preparazione e la resilienza dei sistemi sanitari e di protezione sociale nazionali, la parità di accesso a servizi sanitari di qualità e a prezzi accessibili, i sistemi di assistenza a lungo termine e di cura dell’infanzia, i cambiamenti demografici, la globalizzazione o la transizione digitale e verde: *Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al consiglio, alla Banca Centrale Europea, al comitato economico e Sociale Europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca Europea per gli investimenti, Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021*, COM(2020) 575 final, Bruxelles, 17/9/2020 (d’ora in poi: COM(2020) 575 final). A ciò si aggiunga che la pandemia ha accresciuto le difficoltà di partecipazione politica e democratica: A. PERTICI, *Gli effetti della pandemia sull’esercizio dei poteri pubblici tra verticalizzazione delle decisioni ai diversi livelli di governo e latitanza dei partiti politici*, in *Ragion pratica*, 1/2021, 133 ss.

<sup>17</sup> E. CLANCY, *Discipline and Punish. End of the road for the EU’s Stability and Growth Pact?*, commissionato da M. Schirdevan, febbraio 2020, in <https://emmaclancy.files.wordpress.com/2020/02/discipline-and-punish-eu-stability-and-growth-pact.pdf>, p. 6. Peraltro, i tagli avevano luogo in un contesto già avanzato di ‘crisi del welfare’: C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare state sostenibile: il Welfare generativo*, in *Diritto e società*, 2013, 20-27.

<sup>18</sup> Stiglitz ha messo in evidenza che la crisi sanitaria ha colpito maggiormente gli Stati dove c’era una scarsa coesione sociale: J.E. STIGLITZ, *Recovering from the Pandemic: An Appraisal of Lessons Learned*, FEPS Covid Response Papers #10, October 2020, in <https://feeps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/feeps%20covid%20paper%2010%20stiglitz.pdf>, 2-3.

bilancio aveva lasciato aperti per le situazioni di crisi<sup>19</sup>. Eppure, la gravità dei fatti ha richiesto una risposta ulteriore, specie per i Paesi più colpiti o che vivevano condizioni di difficoltà preesistenti. La possibilità di un intervento più deciso da parte dell’Unione è stata oggetto di una lunga negoziazione con un gruppo di Stati, cd. “frugali”, i quali esitavano ad accettare l’ipotesi di concedere parte dei finanziamenti a fondo perduto, e proponevano modelli o ispirati dal Memorandum of Understanding, dove i Paesi avrebbero avuto accesso al prestito attraverso specifici target e riforme<sup>20</sup>.

Gli esiti della negoziazione, che più saranno compiutamente esposti di qui a breve, possono essere sintetizzati in una formula che dà conto delle reciproche concessioni. Da un lato, l’UE si è indebitata per stanziare un fondo – inclusa una quota di sovvenzioni a fondo perduto – che privilegia gli Stati in maggiori difficoltà. Dall’altro lato, ciò è potuto avvenire soltanto acconsentendo ad alcune richieste degli Stati “frugali”, che hanno indirizzato la spesa pubblica degli Stati in crisi, tanto dal punto di vista delle priorità politiche di investimento, quanto dal punto di vista della loro sostenibilità, vale a dire del contenimento del disavanzo, a tutela della possibilità per gli Stati destinatari degli aiuti di contribuire alla restituzione del debito UE.

A conclusione delle trattative, l’Unione Europea ha dato forma a una misura che non è solo un sostegno emergenziale, ma anche un sistema con tendenza a stabilizzarsi e influire sugli indirizzi di bilancio nel lungo periodo. Da questo punto di vista, sembra necessario soffermarsi più specificamente sul NGEU, che è lo strumento più innovativo e dunque rilevante ai fini del discorso qui affrontato.

L’aspetto definitivo de *Il bilancio dell’UE come motore del piano per la ripresa europea* emerge già dalla proposta della Commissione del 27 maggio 2020<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Dapprima, la Commissione ha proposto l’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita: *Comunicazione del 20 marzo 2020 sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, COM(2020) 123 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0123>, pp. 2-3. Il riferimento è alla c.d. *general escape clause* – l’art. 5, par. 1; l’art. 6, par. 3; l’art. 9, par. 1, e l’art. 10, par. 3, del Regolamento (CE) n. 1466/97; nonché l’art. 3, par. 5, e l’art. 5, par. 2, del Regolamento (CE) n. 1467/97, che facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. Successivamente, l’Unione Europea sarebbe arrivata a sospendere lo stesso Patto: Commissione Europea, *Sospensione del Patto di Stabilità e Crescita fino al 2021: Comunicazione sui Documenti programmatici di bilancio 2021: valutazione globale*, COM(2020) 750 final, 18/11/2020, in [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dbps\\_overall\\_assessment.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dbps_overall_assessment.pdf), p. 11 (d’ora in poi: COM(2020) 750 final). Anche la BCE ha interpretato estensivamente i limiti delle proprie competenze, aprendo un programma di acquisto di titoli di Stato: *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)*, modificata dalla *Decisione (UE) 2020/1143 della BCE del 28 luglio 2020*, GU L 91 del 25/3/2020, in <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2020/440/oj/ita> (d’ora in poi: *Decisione (UE) 2020/440*). Cfr. European Central Bank, *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Press Release, 18/3/2020, in [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318\\_1~3949d6f266.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html); Ead., *ECB takes steps to mitigate impact of possible rating downgrades on collateral availability*, Press Release, 22/4/2020, in [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200422\\_1~95e0f62a2b.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200422_1~95e0f62a2b.en.html).

<sup>20</sup> *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, 26/5/2020, in <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/05/26/non-paper-eu-support-for-efficient-and-sustainable-covid-19-recovery>. Cfr. C. DE LA PORTE – M.D. JENSEN, *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*, in *Social Policy & Administration*, 55/2021, 395 ss.

<sup>21</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Il bilancio dell’UE come motore del*



Il documento si articola in tre pilastri, che si illustreranno brevemente di seguito.

Il primo pilastro prevede strumenti a sostegno degli Stati membri per superare gli effetti della crisi. Tra essi, il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (DRR), in particolare, serve a sostenere soprattutto le zone dell’UE più colpite e che presentano le più forti esigenze. Il secondo pilastro mira a stimolare gli investimenti privati e supportare le imprese in difficoltà, a partire dall’assunto che la capacità delle economie europee di tornare a crescere dipende dalla resilienza e dall’adattabilità del settore privato. Il terzo pilastro mira a imparare dalla crisi nell’affrontare le sfide strategiche dell’Unione, puntando dunque sull’accrescimento della cooperazione e della resilienza.

Tutti questi obiettivi legati alla ripresa poggiano su due strumenti di finanziamento<sup>22</sup>.

Il primo strumento è un QFP rinforzato per il periodo 2021-2027<sup>23</sup>, con l’introduzione di nuove risorse proprie. La Decisione del Consiglio sulle risorse proprie ha previsto entrate provenienti dai tradizionali prelievi fiscali alle frontiere, dall’IVA, da un prelievo sul reddito nazionale lordo degli Stati membri e, infine, da un prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro<sup>24</sup>. Inoltre, un successivo accordo istituzionale ha steso una *roadmap* per l’introduzione di nuove risorse proprie<sup>25</sup>.

Il secondo strumento è il NGEU, che integra il bilancio dell’UE con nuovi fondi provenienti dai mercati finanziari. Più precisamente, la Commissione acquisisce il potere di contrarre prestiti emettendo proprie obbligazioni; in tal modo, gli Stati possono beneficiare del *rating* di credito più elevato dell’UE. I fondi raccolti devono essere rimborsati dopo il 2027 e al più tardi entro il 2058.

Con questo sistema, la Commissione riconosce che il nuovo contesto economico rafforza gli argomenti a favore di un’espansione del bilancio dell’UE.

In particolare, la maggior parte dei fondi stanziati nel NGEU è destinata al Dispositivo di Ripresa e Resilienza, istituito con Regolamento 2020/2094<sup>26</sup> e disciplinato dal Regolamento 2021/241<sup>27</sup>.

---

piano per la ripresa europea, COM(200) 442 final, Bruxelles 27/5/2020, in [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) (d’ora in poi: COM(200) 442 final).

<sup>22</sup> R. CRESCENZI – M. GIUA – G.V. SONZOGNO, *Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU*, in *Journal of Policy Modeling*, 43/2021, 280.

<sup>23</sup> Cfr. Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, GU L 433I, 22.12.2020.

<sup>24</sup> Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom, GU L 424 del 15.12.2020.

<sup>25</sup> *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*, OJ L 433 del 22/12/2020, allegato II, parte B.

<sup>26</sup> 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, GU L 433I, 22.12.2020.

<sup>27</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, GU L 57, 18.2.2021. D’ora in poi: Reg. 2021/241.

I contenuti del DRR, come si scriveva, sono l’esito concreto di una faticosa trattativa, dove il parziale mutamento in senso solidale delle politiche eurounitarie è subordinato al “buon fine” della spesa pubblica. È appena il caso di notare che la “bontà” del fine è determinata dall’Unione, anche in base alle pressioni dei paesi “frugali”, e mira soprattutto a rendere effettivo l’impegno degli Stati a contribuire alla restituzione del debito assunto dall’Unione Europea e attuare una disciplina fiscale mirante a prevenire nuove crisi di sostenibilità del debito pubblico. Al tempo stesso, la previsione di nuove condizionalità più vicine alla realizzazione dei diritti fondamentali – cioè quelle relative alle priorità ambientali e digitali – mostrano chiaramente il tentativo di non “tornare alla normalità” dopo la crisi, attraverso un semplice *reductio in pristinum*, bensì di instradare la ripresa su binari parzialmente nuovi.

La base legale del DRR è la norma emergenziale dell’art. 122 TFUE, sopra citato. Tale scelta ha consentito di mettere in sicurezza lo strumento rispetto ai divieti di *bailout* riportati sopra, ma è stata anche un messaggio chiaro circa lo spirito del DRR: quest’ultimo non era da intendersi come precedente fondativo di una “nuova normalità”, bensì come uno “strappo alla regola”, che avrebbe dovuto consentire un ritorno al precedente regime con la cessazione della crisi<sup>28</sup>.

Con questa premessa, si possono richiamare qui le caratteristiche fondanti del Dispositivo. Il contributo è erogato per 312,5 miliardi a fondo perduto e 360 miliardi sotto forma di prestito<sup>29</sup>. Tali risorse sono distribuite tra gli Stati tenendo conto delle situazioni di fragilità economica e delle perdite subite nel 2020 con la pandemia<sup>30</sup>.

La disponibilità dei fondi è accompagnata da un insieme di adempimenti amministrativi interni ed eurounitari, che si coprono di uno specifico significato: l’UE concepisce questi oneri, non come bizantinismi vecchia maniera e *sine causa*, bensì come modalità per assicurare che le risorse investite prendano realmente la strada concordata in sede europea e che quindi siano restituite perché chi ha ricevuto è stato messo in condizione di vedere crescere la propria economia.

Per queste ragioni l’erogazione dei fondi è soggetta a un procedimento analitico di controllo sia sull’elaborazione che sull’implementazione dei piani nazionali.

Quanto alla formulazione degli obiettivi di spesa, il meccanismo è analogo al Semestre Europeo, dove gli Stati presentano dei piani e la Commissione redige delle raccomandazioni specifiche sugli stessi, adottate poi dal Consiglio<sup>31</sup>. Similmente, il DRR prevede che gli Stati presentino dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>32</sup>, i

---

<sup>28</sup> In senso dubitativo sugli effetti di lungo periodo del NGEU, come precedente di una politica di bilancio più flessibile: P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull’esercizio dei diritti sociali*, in G. DE MINICO – M. VILLONE (a cura di), *Stato di diritto – Emergenza – Tecnologia*, Milano, 2020, 80.

<sup>29</sup> Reg. 2021/241, art. 6.

<sup>30</sup> *Ibid.*, consid. 37, art. 11.

<sup>31</sup> A.M. FERNÁNDEZ PASARÍN, *La gobernanza del plan europeo de recuperación Next Generation EU. Una triple red de control intergubernamental para un paquete financiero excepcional*, Barcelona Club Tocqueville Working Paper, 1/2020, 3; E. BRESSANELLI – L. QUAGLIA, *La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3/2021, 368.

<sup>32</sup> Reg. 2021/241, consid. 38, art. 18.

quali devono essere valutati dalla Commissione e, su proposta della stessa, approvati dal Consiglio<sup>33</sup>.

Quanto al momento attuativo, esso è lasciato alla responsabilità degli Stati, ma con la previsione di obblighi di verifica e monitoraggio a livello nazionale<sup>34</sup> ed eurounitario<sup>35</sup>. Per il caso in cui tale dialogo tra il singolo Stato e l’UE non dovesse bastare, il DRR prevede il cosiddetto “freno d’emergenza” (*emergency brake*): gli Stati membri possono attivare un controllo del Consiglio Europeo prima dell’erogazione dei fondi se vi sono gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente dei traguardi e obiettivi contenuti nei piani<sup>36</sup>.

Tale sistema serve a vigilare su un lungo elenco di condizionalità, di cui si possono riportare qui solo quelle più strettamente funzionali al ragionamento.

Dal punto di vista finanziario e contabile, gli Stati sono esortati a prendere le misure necessarie per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e osservare le raccomandazioni specifiche per Paese legate all’efficienza della pubblica amministrazione, all’ambiente imprenditoriale (in particolare per quanto riguarda le piccole e medie imprese), agli appalti pubblici e all’efficacia dei sistemi giudiziari<sup>37</sup>.

Nel merito, gli Stati sono tenuti al rispetto di alcuni vincoli contenutistici<sup>38</sup>, tra cui spiccano l’obiettivo trasversale della parità di genere<sup>39</sup> e quelli dell’ambiente e del digitale, assistiti da soglie minime quantitative, rispettivamente del 37% e del 20% della dotazione del piano<sup>40</sup>. In questa sede, ci si limiterà a richiamare che alcune di queste indicazioni di merito sono in parte anch’esse collegate a quelle contabili. Infatti, il DRR incorpora la necessità che gli Stati aderiscano alle sette iniziative “faro” previste nella Strategia annuale sulla crescita sostenibile<sup>41</sup> nell’ambito del Semestre europeo; inoltre, i PNRR sono chiamati a giustificare la sostenibilità dei cambiamenti introdotti in termini sociali, finanziari e di budget, che devono essere praticabili nel lungo periodo anche quando viene meno il DRR<sup>42</sup>.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, consid. 41, 45, artt. 19-20.

<sup>34</sup> *Ibid.*, art. 22.

<sup>35</sup> Gli Stati devono dare conto dell’uso e attribuzione dei fondi e degli audit effettuati a protezione del bilancio dell’Unione, nonché riferire due volte l’anno nell’ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti: *Ibid.*, artt. 22, 27.

<sup>36</sup> *Ibid.*, consid. 52, art. 24.

<sup>37</sup> *Commission Staff Working Document. Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, SWD(2021) 12 final, 22/1/2021 (d’ora in poi *Linee guida della Commissione*), 45.

<sup>38</sup> Il dispositivo prevede sei pilastri di intervento, con il fine di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri: Reg. 2021/241, consid. 10, artt. 3-4. Inoltre, i piani devono contribuire a promuovere il Pilastro Europeo dei diritti sociali, migliorando la coesione interna all’Unione: *Ibid.*, art. 18(4)(c).

<sup>39</sup> Reg. 2021/241, consid. 28, art. 18(4)(o). Sulla questione della parità di genere, cfr. A. APOSTOLI, *Pari opportunità e azioni positive: da principi costituzionali in favore del genere femminile a modalità strutturale garantita negli organi politici*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, 1013-1014; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Torino, 2012, 19-21.

<sup>40</sup> *Ibid.*, art. 18(4)(f).

<sup>41</sup> COM(2020) 575 final, §4. Cfr. *NextGenerationEU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*, 17 settembre 2020, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1658](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658).

<sup>42</sup> *Linee guida della Commissione*, p. 54.

Come si vede, accanto agli obiettivi legati alla realizzazione del Pilastro Europeo dei Diritti sociali, nonché alle priorità ambientale e digitale, restano fermi i principi di equilibrio di bilancio.

#### 4. Un timido cambio di passo rispetto all'austerità

Da quanto scritto sembra chiaro che la crisi pandemica è stata almeno in parte un'opportunità per un ripensamento delle politiche precedenti<sup>43</sup>. Il DRR non considera più la spesa come un “male in sé”; piuttosto, sottopone gli Stati a un meccanismo di sorveglianza mirante ad assicurare l'uso efficiente e coordinato delle risorse messe a disposizione. Del resto, questa nuova crisi indeboliva la tesi che contrapponeva Stati “virtuosi” e “spendaccioni”: non sarebbe stato credibile incolpare i singoli Paesi per la pandemia<sup>44</sup>.

Dal punto di vista del dispositivo normativo impiegato, si è trattato del primo caso in cui l'UE ha contratto dei prestiti per supportare gli Stati membri – anche con sovvenzioni a fondo perduto – senza la previa garanzia degli Stati stessi<sup>45</sup>. Ulteriore novità di rilievo è l'ammontare dei finanziamenti eurounitari<sup>46</sup>, unitamente al grado di apertura del nuovo QFP alla previsione di nuove entrate proprie<sup>47</sup>. Le imposte così introdotte – oltre a generare un ritorno economico – promuovono al tempo stesso obiettivi ecologico-sociali: da un lato, esse disincentivano comportamenti socialmente dannosi – come quelli inquinanti per l'ambiente e monopolistici nel digitale – dall'altro, hanno un effetto redistributivo, in quanto deviano una parte dei proventi delle attività dannose verso politiche di transizione *green* e digitale. Inoltre, la previsione di nuove risorse proprie e di inedite finalità redistributive del budget dell'UE hanno iniziato a mettere in discussione il principio del *juste retour* che caratterizza il bilancio eurounitario, secondo cui dovrebbe

---

<sup>43</sup> G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza. una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, 116.

<sup>44</sup> S. LADI – D. TSAROUHAS, *EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity*, in *Journal of European Integration*, vol. 42, 8/2020, 1046.

<sup>45</sup> G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”*: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti, in *Federalismi.it*, 20/2021, V. Tali operazioni dell'UE si verificano in deroga a quanto previsto dall'art. 310.1 TFUE, che impone all'Unione il pareggio di bilancio. Come è stato illustrato, vi sono già stati casi in cui si è derogato alla rigidità di questo principio: I. BEGG, *Breaking the Shackles of Austerity? Using the EU Budget to Achieve Macroeconomic Stabilization*, November 2012, in <https://library.fes.de/pdf-files/id/09450.pdf>, 2. Normalmente ciò era avvenuto, però, con la garanzia degli Stati membri, in modo da scongiurare un impatto sulle risorse proprie dell'UE: F. COSTAMAGNA – M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation, Democratic Stagnation*, in *VerfassungsBlog.de*, 30 maggio 2020, 1-2.

<sup>46</sup> M.-D. GUILLAMÓN – A.-M. RÍOS – B. BENITO, *An Assessment of Post-COVID-19 EU Recovery Funds and the Distribution of Them among Member States*, in *Journal of Risk and Financial Management*, 14/2021, 5.

<sup>47</sup> R. CROWE, *The EU Recovery Plan: New Dynamics in the Financing of the EU Budget*, in G. BARRETT – J.-P. RAGEADE – D. WALLIS – H. WEIL (a cura di), *The Future of Legal Europe: Will We Trust in It?* Liber Amicorum in Honour of Wolfgang Heusel, Cham, 2021, 135; N. DA COSTA CABRAL, *Borrowing in the European Union: from a pure national model to the antechamber of a European fiscal federal solution*, in *Journal of European Integration*, 2021, 10; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 4/2020, 22.

esistere un equilibrio tra il contributo dato da ciascuno Stato al bilancio e quello ricevuto<sup>48</sup>.

Tutte queste circostanze potrebbero essere viste come la premessa per la creazione di una soluzione fiscale federale europea<sup>49</sup>. Alcune voci sono arrivate a parlare di un momento “hamiltoniano”, comparabile all’accordo con cui il governo federale ha creato il primo *stock* di debito pubblico degli Stati Uniti<sup>50</sup>.

Nonostante tutto, però, il piano presenta elementi di continuità con il corso precedente, in gran parte a causa delle concessioni che si sono rese necessarie nella trattativa con i Paesi “frugali”.

In primo luogo, dal punto di vista quantitativo è stato notato che l’entità della somma stanziata attraverso il DRR è meno consistente di quanto possa sembrare *prima facie*<sup>51</sup>. Da un lato, le cifre vanno corrette in base alla caduta prevista del PIL e al fatto che si tratta di misure diluite nel tempo, condizionate al raggiungimento degli obiettivi di medio termine<sup>52</sup>. Dall’altro lato, il NGEU è un supporto che andrà ripagato, in parte, dagli stessi Stati. Questi ultimi dovranno rendere la percentuale di finanziamento erogata in forma di prestito, ma anche contribuire alla restituzione del debito contratto dall’UE sui

---

<sup>48</sup> F. COSTAMAGNA – M. GOLDMANN, *Constitutional Innovation*, cit., 2.

<sup>49</sup> N. DA COSTA CABRAL, *Borrowing in the European Union*, cit., 2; T. VAN DEN BRINK – M. GARGANTINI, *Models of Solidarity in the EMU. The impact of COVID-19 after Weiss*, in *Utrecht Law Review*, vol. 17, 3/2021, 98.

<sup>50</sup> Per un dibattito tra diverse opinioni, cfr. AA.VV., *Did Europe Just Experience Its “Hamiltonian Moment”?* A Symposium of views, in *International Economy*, Summer 2020, in part. i contributi di O. ISSING, J.F. KIRKEGAARD, M. HÜTHER e M. EMERSON.

<sup>51</sup> KRITICA ECONOMICA, *Perché il Next-Generation EU non è una panacea per l’Italia* [Link], in *IlSole24Ore.com*, 2 febbraio 2021, in <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2021/02/02/next-generation-panacea-ngeu/>.

<sup>52</sup> Il Parlamento europeo, infatti, ha messo “in guardia la Commissione contro il ricorso a sortilegi finanziari e a dubbi moltiplicatori per pubblicizzare cifre ambiziose” *New MFF, own resources and Recovery plan. European Parliament resolution of 15 May 2020 on the new multiannual financial framework, own resources and the recovery plan*, 2020/2631(RSP), P9\_TA(2020)0124. Prendendo come esempio il caso italiano, secondo i calcoli di Brancaccio e Realfonzo «Se esaminiamo i 209 mld di euro che il Fondo UE ha stanziato per l’Italia per i prossimi sei anni, 127 mld di euro sono costituiti da prestiti che creano risparmi solo sullo spread tra i tassi di interesse nazionali ed europei. Anche con le previsioni più pessimistiche sui tassi, questo ammonta a non più di 4 mld di euro all’anno. Per quanto riguarda i restanti 82 mld di euro di sovvenzioni, l’importo netto dipenderà dai contributi dell’Italia al bilancio dell’UE. Poiché sembra improbabile un accordo sulle tasse paneuropee, gli Stati membri continueranno a contribuire in proporzione al loro prodotto interno lordo. Secondo questa formula, l’Italia dovrebbe versare non meno di 40 mld di euro. La sovvenzione netta che riceve è quindi di soli 42 mld di euro, ovvero 7 mld di euro all’anno. Se consideriamo che nella prossima tornata l’Italia sarà un contributore netto al bilancio dell’UE per circa 20 mld di euro, il trasferimento netto totale è inferiore a 4 mld di euro all’anno. Si tratta di una somma molto modesta se paragonata a una crisi che solo l’anno scorso ha distrutto oltre 160 mld di euro di PIL»: E. BRANCACCIO – R. REALFONZO, *Letter: Draghi’s plan needs less Keynes, more Schumpeter*, in *FinancialTimes.com*, 12 febbraio 2021, in <https://www.ft.com/content/5cc0c81a-cf30-4909-88c5-ffe69c0826c3>. Cfr. COMITATO PER L’ABOLIZIONE DEI DEBITI ILLEGITTIMI (CADTM), *Il debito ai tempi del covid. Next generation EU. Nuovi assetti europei?*, 2021, in <https://www.popoffquotidiano.it/wp-content/uploads/2021/07/IL-DEBITO-AI-TEMPI-DEL-COVID-30.06.2021-HD.pdf>, 22-23. In questo medesimo senso, alcune agenzie di rating e analisti/e di mercato hanno espresso perplessità sulla idoneità del fondo a sanare la situazione debitoria di Stati come l’Italia: REUTERS STAFF, *EU recovery fund plan not a game changer – PIMCO*, in *Reuters.com*, 28 maggio 2020, in <https://www.reuters.com/article/europe-bonds-recovery-fund-gmf-idUSL1N2DA0UO>; B. KHADBAI – L. MCLELLAN, *EU recovery fund not ‘game changing’ for Italy, says Fitch*, in *GlobalCapital.com*, 30 aprile 2020.

mercati: tra le modalità previste a tal fine, vi è la possibilità di aumentare i contributi che gli Stati dovranno devolvere al bilancio eurounitario.

In secondo luogo, le misure emergenziali si pongono come sospensione o deviazione, non come soppressione dell’assetto austeritario<sup>53</sup>. Al contrario, il DRR è costellato di richiami al rigore finanziario.

Il semestre europeo e il patto di stabilità sono parte integrante del DRR<sup>54</sup>: è fatto espresso riferimento alla necessità che i piani siano coerenti con le sfide e priorità specifiche per Paese, le raccomandazioni del Consiglio per l’Eurozona<sup>55</sup> e le misure adottate per proteggere il bilancio UE<sup>56</sup>.

Per l’*enforcement* di una “sana *governance* economica”, l’art. 10 prevede che «la Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio [...] decida che uno Stato membro non ha adottato 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».

Infine, essenziale nei piani di ripresa è la stabilità macroeconomica: nel 2021 gli Stati membri dovrebbero continuare a prestare un sostegno di bilancio mirato e temporaneo, preservando allo stesso tempo la sostenibilità di bilancio a medio termine<sup>57</sup>. La Commissione afferma che quando le condizioni economiche lo consentiranno, occorrerà perseguire politiche volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine, promuovendo allo stesso tempo gli investimenti, la duplice transizione e l’inclusione sociale<sup>58</sup>.

Alla luce di tali riflessioni, è evidente che la spesa resa possibile dal DRR resta condizionata all’equilibrio di bilancio. Del resto, già il comunicato dei Ministri delle Finanze del 23 marzo 2020 era stato chiaro sul fatto che la sospensione del Patto di Stabilità – disposta in occasione della crisi – fosse una misura solo temporanea ed eccezionale<sup>59</sup>. Inoltre, le procedure del Patto stesso sono rimaste in piedi: la sospensione

---

<sup>53</sup> R. CROWE, *The EU Recovery Plan*, cit., 132.

<sup>54</sup> B. VANHERCKE – A. VERDUN, *The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility*, in *JCMS – Journal of Common Market Studies*, vol. 60, 1/2022, 208 ss.

<sup>55</sup> Reg. (UE) 2021/241, art. 17.

<sup>56</sup> Reg. (UE) 2021/241, art. 22. In merito, è stato emanato un apposito Regolamento: *Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione*, GU L 433I, 22.12.2020, in part. artt. 4-6. In particolare, gli Stati membri devono motivare come hanno tenuto conto delle raccomandazioni nei loro piani, e come il piano possa contribuire a risolvere le sfide oggetto delle raccomandazioni: COM(200) 442 final, p. 5.

<sup>57</sup> La Commissione menziona in particolare Belgio, Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, per i quali – visto il livello del debito pubblico e i notevoli problemi di sostenibilità a medio termine antecedenti lo scoppio della pandemia di COVID-19 – è fondamentale, nel varare misure di bilancio di sostegno, preservare la sostenibilità di bilancio a medio termine: COM(2020) 750 final, p. 2.

<sup>58</sup> COM(2020) 575 final.

<sup>59</sup> *Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell’UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19*, Comunicato stampa, 23/3/2020, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>; *Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni*. Cfr. C. DE LA PORTE – M.D. JENSEN, *The next generation EU*, cit., 399.

consente una deviazione solo temporanea dell'avvicinamento dell'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sua sostenibilità non ne risulti compromessa. Quindi, anche durante la sospensione la Commissione e il Consiglio potranno continuare ad adottare le misure di coordinamento delle politiche nazionali previste nello stesso Patto<sup>60</sup>.

Alla luce di questi dati, vi è da chiedersi in che misura il NGEU assuma realmente i caratteri di una nuova stagione. Come è stato osservato, i grandi vantaggi del DRR stanno nell'aver dato respiro agli Stati: l'emissione di titoli europei ha fornito liquidità immediata, ha ridotto gli interessi sui prestiti – rispetto a quelli che gli Stati avrebbero affrontato individualmente – e ha consentito di restituire in modo graduale a medio e lungo termine<sup>61</sup>. Resta però da domandarsi quale sarà l'impatto del ritorno delle politiche rigoriste, se si considera che gli Stati – complice la sospensione del patto di stabilità – hanno visto impennare il proprio indebitamento per la necessità di rispondere alla crisi.

## 5. Conclusioni

Da quanto emerso, si può concludere che l'UE ha reagito alla crisi con un'inedita spinta solidale, che ha posto un primo tassello per vincere il dissenso degli Stati “frugali” e rilanciare un'imprenditoria capace di tenere conto della sostenibilità socio-economica, oltre a quella economica.

Così il NGEU, marcando un parziale discostamento dal rigore finanziario dell'Unione, ha potuto fornire un primo importante supporto rispetto alle conseguenze sociali della crisi. La questione aperta è se tale rimedio sia idoneo a rappresentare una discontinuità rispetto al modo in cui l'UE ha impostato la propria *governance* economica, anche a valle della precedente crisi finanziaria e del debito.

In tal senso, un utile punto di partenza sono le questioni lasciate aperte dall'impianto del NGEU, riconducibili soprattutto alle condizionalità dello strumento.

Con i finanziamenti arrivano negli Stati membri delle regole che tendono a vincolare le risorse a un piano di riforme e investimenti condizionato dalle priorità prestabilite dall'Unione, specie quelle *green* e digitali. Tali innovazioni, però, sono da conciliare con il mantenimento della struttura austeritaria, che prefigura nuove riforme quali il ridimensionamento del pubblico, i tagli alla spesa sociale e le esternalizzazioni. La circostanza rischia di ripercuotersi sugli stessi obiettivi sociali e ambientali del piano, se si considera che la responsabilità dell'implementazione è affidata agli Stati, e quindi alla capacità delle amministrazioni di guidare il processo con mano sicura, orientandolo verso i bisogni manifestati nei Piani.

Chi scrive è consapevole che il tema in oggetto è ampio e politicamente controverso, come tale soggetto a punti di vista inevitabilmente variegati, che privilegiano l'uno o l'altro aspetto del DRR. In particolare, non mancano illustri voci maggiormente

---

<sup>60</sup> F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., 2-6.

<sup>61</sup> Raccogliendo fondi sui mercati finanziari si otterrà di diluire nel tempo i costi di finanziamento, così che gli Stati membri non debbano versare ingenti contributi supplementari al bilancio dell'UE nel periodo 2021-2027: COM(200) 442 final. Cfr. N. VALLA, *Boosting the Economic Recovery or Closing a Green Deal in Europe? Or Both?*, in *Intereconomics*, 2020, 351.

ottimiste circa l'idoneità del Dispositivo a conseguire i suoi obiettivi sociali<sup>62</sup>. L'auspicio di questo lavoro è di aver sottolineato alcune questioni aperte dalla fase attuale, con l'obiettivo di identificare linee normative capaci di ripensare l'Unione Europea come attore di solidarietà sociale.

---

<sup>62</sup> Tra le tante, E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, Lettera AIC, maggio 2022, in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/05-2022-profili-costituzionali-del-pnrr>; G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 139-140; J.M. PORRAS RAMÍREZ, *EU Next Generation-Europe's recovery and resilience plan: a revolution in economic governance of EU?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2021, 851-852.